

ZESZYT NR 4 (2013)



ekonomia

międzynarodowa



Droga do unii bankowej – reformy systemu regulacji sektora bankowego

Klaudia Zielińska *

Wprowadzenie

Bankructwo czwartego co do wielkości banku inwestycyjnego Lehman Brothers we wrześniu 2008 roku zapoczątkowało panikę na giełdach i największy od blisko siedemdziesięciu lat kryzys finansowy. Stał się on początkiem serii upadłości banków, wśród których można wymienić Fortis, Anglo Irish Bank, Dexię. W obawie przed upadkiem kolejnych instytucji kredytowych i ryzykiem zachwiania stabilności finansowej rządy ratowały upadające banki, tworząc różnego rodzaju programy naprawcze finansowane głównie ze środków publicznych, co w konsekwencji doprowadziło wiele państw na skraj bankructwa. Rządy były zmuszone do takiego działania, ponieważ chciały zapewnić swoim obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do usług finansowych. Jednak udzielając gwarancji na tak dużą skalę, obciążały podatników kosztami pomocy dla sektora finansowego. W ten sposób od końca 2008 roku do czwartego kwartału 2011 roku Komisja Europejska wspomogła sektor finansowy kwotą około 4,5 biliona euro, co stanowiło 37% unijnego PKB (Press release IP/12/570, 2012).

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowane reform nadzoru sektora bankowego Unii Europejskiej, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na kryzys zadłużeniowy strefy euro. W artykule zostanie szczegółowo omówiona koncepcja unii bankowej wraz z trudnościami, jakie napotkano w trakcie negocjacji. Zostanie również podjęta próba oceny przyjętych rozwiązań pod kątem zdolności do ochrony sektora bankowego przed utratą płynności.

Droga do unii bankowej

W ostatnich latach pojawiło się wiele propozycji zmian w europejskiej sieci bezpieczeństwa odnoszących się głównie do sektora bankowego. Sama Komisja Europejska od 2008 roku do połowy 2012 roku była autorem około 30 różnych propozycji ustawodawczych mających na celu poprawę systemu zarządzania w sektorze finansowym.

* Klaudia Zielińska – mgr, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych UŁ.

Komisja starała się oprzeć swoje działania na wspieraniu stabilności finansowej banków, a za pomocą różnego rodzaju projektów oraz tworzenia nowych instytucji odpowiedzialnych za nadzór mikro- i makroostrożnościowy starała się kontrolować pomoc udzielaną przez państwa (Zaleska 2013, s. 24). I tak pod koniec 2010 r. utworzono Europejską Radę do spraw Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board) odpowiedzialną za nadzór makroostrożnościowy, a wraz z początkiem 2011 r. trzy instytucje odpowiadające za nadzór mikroostrożnościowy:

1. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, odpowiedzialny za nadzór nad sektorem bankowym;
2. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, odpowiedzialny za nadzór nad rynkiem kapitałowym;
3. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Naprawczych, nadzorujący sektor ubezpieczeniowy.

Zostały również rozpoczęte prace związane z wdrożeniem postanowień Komitetu Bazylejskiego z 2010 roku (znanych jako Bazylea III) w postaci pakietu CRD IV/CRR w sprawie wymogów kapitałowych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013, 2013). Konieczność zmian była spowodowana brakiem odpowiednich rezerw w bilansie instytucji kredytowych, zarówno pod względem wielkościowym, jak i jakościowym, które umożliwiłyby im zachowanie płynności w przypadku nagłego załamania koniunktury. Zalecenia Bazylei III były bardzo rygorystyczne, dlatego wiele państw nie zgodziło się na wdrożenie ich w zaproponowanej postaci – konieczna była ich modyfikacja. Jedną z głównych zmian wprowadzonych przez Komisję Europejską było zaliczenie obligacji państw strefy euro do kategorii instrumentów wolnych od ryzyka, niezależnie od kondycji finansowej danego kraju.

Nowy wymóg kapitałowy zakłada podniesienie wartości kapitałów podstawowych z 2% do 4,5% całkowitej wartości aktywów banku ważonych ryzykiem. Zostały wprowadzone również dodatkowe bufory: ochronny, antycykliczny, ryzyka systemowego oraz bufor dla globalnych banków ważnych systemowo (*Press release 7088/13, 2013*). Pierwszy z nich nakazuje zwiększenie wartości kapitałów podstawowych banku docelowo o kolejne 2,5% w relacji do aktywów ważonych ryzykiem. Bufor antycykliczny będzie ustalany przez kraje członkowskie w przedziale od 0% do 2,5% w reakcji na wahania koniunktury. Wraz z początkiem 2014 roku bufor ryzyka systemowego umożliwi organowi nadzorującemu podniesienie całkowitego wymogu kapitałowego o kolejne 1–5%, jeżeli stwierdzi on taką konieczność z powodu podwyższonego długoterminowego ryzyka systemowego. Ostatnim buforem zaproponowanym w dyrektywie jest bufor dla globalnych banków ważnych systemowo, ustalany w granicach 1–3,5%. Należy przy tym podkreślić, że lista banków objętych tym zabezpieczeniem będzie ustalana w drodze porozumienia państw członkowskich; systemowo ważną instytucją może zatem okazać się również podmiot nieodznaczający się wysoką wartością sumy bilansowej (Ramotowski 2013).

Ponadto zaostorzono wymogi płynnościowe zobowiązujące banki do utrzymywania wysoko płynnych aktywów w wartości umożliwiającej pokrycie wszystkich zobowiązań o terminie zapadalności do 30 dni. Spełnienie tego ostatniego wymogu nie będzie łatwe, dlatego będzie on wprowadzany stopniowo, począwszy od pokrycia 60% wartości zobowiązań krótkoterminowych banku w 2015 roku.

W obliczu niewielkiej skuteczności dotychczasowych narzędzi do walki z załamaniem koniunktury radykalne zaostrenie nadzoru nad instytucjami finansowymi zasługuje na uznanie. Obowiązek podniesienia wartości kapitałów własnych nie tylko zwiększy zdolność banków do samodzielnego radzenia sobie z trudnościami, ale powinien również odbudować zaufanie inwestorów do europejskiego systemu finansowego. Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest wprowadzenie bufora antycyklicznego, który umożliwi dopasowywanie poziomu kapitalizacji banków do zmian sytuacji na rynku. Obniżenie wartości bufora w okresie stagnacji umożliwi zmniejszenie obciążenia nakładanego na banki przez wymóg kapitałowy, a tym samym – uwolnienie dodatkowych środków i zwiększanie akcji kredytowej.

Koncepcja unii bankowej

Rok 2012 przyniósł dwie kolejne propozycje zmian w sektorze bankowym. Autorem jednej z nich był prezes fińskiego banku centralnego Erkki Liikanen, który zaproponował rozdzielenie bankowości kredytowo-depozytowej od bankowości inwestycyjnej (Liikanen 2012). Wraz z niezależną grupą ekspertów opublikował on raport, w którym stwierdzono, że instytucja finansowa zajmująca się przechowywaniem depozytów powinna być jedną niezależną spółką, druga spółka zajmowałaby się ryzykowną działalnością finansową, rozumianą jako handel instrumentami pochodnymi, zaś obie działałyby w ramach jednej grupy bankowej, nie burząc tym samym modelu uniwersalnej bankowości europejskiej.

Rozwiązanie zaproponowane w raporcie Liikanena byłoby niezwykle trudne do zastosowania w praktyce. Prawidłowe rozdzielenie aktywów wewnątrz konglomeratu oraz określenie zasad współpracy byłoby procesem pracochłonnym i mogłoby się niekorzystnie odbić na zaufaniu inwestorów do sektora bankowego. Trudno jest również jednoznacznie stwierdzić, czy problemy finansowe podmiotu zajmującego się agresywnym inwestowaniem wewnątrz danej grupy kapitałowej nie spowodowałyby takiego samego jak dotychczas odpływu kapitałów z pozostałych spółek grupy. Jednak z drugiej strony największe konglomeraty finansowe mogą prowadzić nazbyt ryzykowną działalność inwestycyjną (*moral hazard*), jednocześnie nie obawiając się konsekwencji ze względu na istotną rolę odgrywaną w gospodarce. Ryzyko upadłości instytucji ważnych systemowo mogłoby bowiem mieć negatywne skutki nie tylko dla pozostałych instytucji finansowych (efekt domina), ale i dla całej gospodarki, dlatego mogą one liczyć na pomoc państwa. Podział działalności wewnątrz konglomeratu mógłby uprościć proces likwidacji zagrożonej instytucji oraz ograniczyć konsekwencje takiej decyzji.

Druga koncepcja to projekt unii bankowej. Idea unii bankowej po raz pierwszy została przedstawiona w połowie 2012 roku w przygotowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a raporcie zatytułowanym *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej* oraz w dokumentach z posiedzenia Rady Europejskiej z grudnia 2012 roku. Dokumenty te odnosiły się do działań mających na celu pogłębienie integracji finansowej oraz wzmocnienie zarządzania gospodarczego, a co za tym idzie – zakończenie prac nad tworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej.

W wymienionym dokumencie przedstawiono cztery filary, na których w przyszłości miałyby się opierać Unia Gospodarcza i Walutowa. Są to zintegrowane ramy

finansowe, zintegrowane ramy budżetowe, zintegrowane ramy polityki gospodarczej oraz legitymacja i odpowiedzialność demokratyczna. Zintegrowane ramy budżetowe to przede wszystkim dyscyplina fiskalna wśród państw członkowskich. Nadzór nad krajowymi budżetami zostanie rozszerzony o kontrolę prowadzoną *ex ante*. Miałyby się ona odbywać między innymi na podstawie analizy krajowych projektów budżetów na poziomie unijnym. Zintegrowane ramy polityki gospodarczej dotyczą reform, których celem byłoby podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności unijnej gospodarki w skali światowej. Współpraca w tym obszarze ma obejmować stymulację wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich krajach członkowskich. Z kolei legitymacja i odpowiedzialność demokratyczna odnoszą się do działań mających usprawnić współpracę Parlamentu Europejskiego z narodowymi parlamentami oraz dialog społeczny.

Pod pojęciem zintegrowanych ram finansowych kryje się unia bankowa, która ma dyscyplinować państwa członkowskie pod względem fiskalnym. W projekcie przedstawionym przez Komisję Europejską na unię bankową składają się trzy filary: europejski nadzór bankowy, europejski system gwarantowania depozytów oraz europejski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution fund*) (European Commission COM/2013/520/Final, 2013).

Koncepcja unii bankowej jest kompleksowym planem restrukturyzacji i wzmocnienia nadzoru nad sektorem bankowym w Europie. Umiejdzynarodowienie nadzoru wydaje się naturalną konsekwencją międzynarodowych problemów związanych z rozprzestrzenianiem się trudności instytucji systemu finansowego. Pod znakiem zapytania stoi jednak skuteczność tego rozwiązania, zarówno jeśli chodzi o podmioty sprawujące nadzór, jak i podział kompetencji między nimi. Niezaprzeczalną zaletą tej koncepcji jest fakt, że nie pomija ona newralgicznego problemu likwidacji instytucji, które zgodnie z mechanizmami rynkowymi powinny upaść. Ponadnarodowy mechanizm likwidacji takich banków powinien być silnym bodźcem nawet dla największych instytucji, przestrzegającym je przed podejmowaniem zbyt dużego ryzyka inwestycyjnego.

Jednolity mechanizm nadzorczy

Europejski nadzór finansowy został nazwany jednolitym mechanizmem nadzorczym *Single Supervisory Mechanism* (SSM). W ramach tego filaru będzie sprawowany nadzór nad istotnymi instytucjami kredytowymi, czyli takimi, które spełniają co najmniej jedno z poniższych kryteriów (Grosse 2013):

1. ich aktywa przewyższają 30 miliardów euro;
2. ich aktywa przewyższają 20% PKB kraju macierzystego i są wyższe niż 5 miliardów euro;
3. zostały objęte programem Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej bądź Europejskiego Mechanizmu Stabilności, bądź też ubiegały się o przyznanie takowej pomocy;
4. na wniosek krajowych organów nadzorczych zostaną uznane przez Europejski Bank Centralny za systemowo ważne według określonych kryteriów;
5. nie spełniają powyższych kryteriów, jednak należą do trzech najważniejszych instytucji kredytowych w państwach członkowskich unii bankowej.

Jesienią 2014 roku nadzór europejski obejmie około 150 banków, których aktywa stanowią blisko 80% aktywów banków strefy euro. Obecnie EBC prowadzi badania kondycji europejskiego systemu bankowego (Council Regulation (EU) No 1024/2013, 2013). Warto jednak w tym momencie zaznaczyć, że nadzór ten nie będzie obejmował banków spoza Unii, co wiąże się z ryzykiem przenoszenia instytucji kredytowych do państw, w których będą stosowane mniej rygorystyczne wymogi.

W trakcie prac nad SSM uzgodniono, że państwo członkowskie spoza strefy euro – a dokładniej jego instytucje nadzorcze – będzie mogło podjąć „bliską współpracę” z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), jeśli spełni dwa warunki. Po pierwsze – powiadomi pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję, EBC i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego o zamiarze podjęcia takowej współpracy, zobowiązując się tym samym do przestrzegania wszelkich regulacji. Po drugie – dostosuje swoje prawo, by zagwarantować jak najlepsze spełnianie wymogów stawianych przez EBC. Jeśli dany kraj członkowski nie będzie spełniał zasad „bliskiej współpracy”, Europejski Bank Centralny będzie mógł ją zawiesić, a nawet od niej odstąpić.

Nadzór w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego będą sprawować EBC wraz z instytucjami krajowymi (Szpringer 2013). Powierzenie nadzoru EBC budzi wiele kontrowersji. Zdaniem części ekspertów EBC jako niezależna instytucja będzie daleka od nacisków zarówno europejskich, jak i krajowych władz. Inni z kolei postulują, że powierzenie nadzoru instytucji odpowiedzialnej za prowadzenie polityki monetarnej Unii jest wysoce ryzykowne, ponieważ pełnienie tych funkcji mogłoby prowadzić do konfliktów. Trudno jednoznacznie stwierdzić, który z tych poglądów jest słuszny. Z jednej strony Europejski Bank Centralny wejdzie w posiadanie dokładniejszych danych, a tym samym będzie mógł lepiej przewidzieć skutki swoich działań. Z drugiej strony może nastąpić zbyt duża koncentracja władzy w ramach jednej instytucji, implikująca wybór pomiędzy interesem społecznym a interesami określonych banków.

W ramach Europejskiego Banku Centralnego zostaną utworzone trzy nowe struktury. Pierwszą i zarazem najważniejszą będzie Rada Nadzoru, w której skład wejdzie przewodniczący wraz z zastępcą, czworo przedstawicieli EBC, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele krajowych nadzorów bankowych. Rada będzie się zajmować tworzeniem projektów i przedstawianiem ich Radzie Prezesów. Drugą strukturą będzie panel rewizji składający się z pięciu osób i takiej samej liczby zastępców. Będzie on odpowiedzialny za sprawdzanie zgodności ustaleń Rady Nadzoru z prawodawstwem unijnym. Jako trzeci zostanie utworzony panel mediacji zajmujący się utrzymywaniem podziału między polityką monetarną EBC a nowymi zadaniami wynikającymi z prowadzonego przez EBC nadzoru. W jego skład będą wchodziłi przedstawiciele krajów członkowskich – po jednym z każdego kraju – należących do unii bankowej.

Przedmiotem działania EBC jako organu nadzorczego będzie, najogólniej mówiąc, udzielanie licencji, tworzenie regulacji, kontrolowanie ich stosowania oraz sankcjonowanie w przypadku ich nieprzestrzegania. Działalność EBC nie będzie jednak polegała na ochranianiu klientów banków. Należy podkreślić, że w gestii krajowych organów nadzorczych będzie leżeć wyznaczanie wysokości bufora antycyklicznego na poziomie 0–2,5%, adekwatnie do fazy cyklu koniunkturalnego.

Europejski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ma być uzupełnieniem jednolitego mechanizmu nadzoru. Przywódcy Unii Europejskiego postanowili osiągnąć porozumienie w sprawie wspomnianego mechanizmu do końca 2013 roku, by w miarę szybko zakończyć prace legislacyjne, żeby mechanizm mógł zacząć funkcjonować z początkiem 2015 roku.

W ramach tego mechanizmu powstałaby Europejska Rada do spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, w której skład wchodziłoby przedstawiciele EBC, Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele państwa, w którym miałby siedzibę bank borykający się z trudnościami finansowymi. Co więcej, planuje się stworzenie jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, będącego średnio okresową pomocą finansową dla banków mających problemy z utrzymaniem płynności, znajdującego się pod nadzorem Rady (Press Release IP/13/674, 2013). Fundusz ten miałby powstać ze składek płynących z europejskiego sektora bankowego, zastępując tym samym środki finansowe przekazywane przez krajowe instytucje zajmujące się restrukturyzacją spośród wszystkich państw członkowskich, które przystąpiłyby do unii bankowej.

Działanie systemu restrukturyzacji polegałoby na tym, że EBC, jako instytucja sprawująca nadzór w ramach unii bankowej, informowałaby o problemach finansowych danego banku i wskazywałaby konieczność jego restrukturyzacji. Wówczas Rada przygotowywałaby program naprawczy danej instytucji kredytowej. Następnie Komisja Europejska – po zapoznaniu się z propozycją Rady lub w wyniku własnych działań – decydowałaby o scenariuszu realizacji programu, czasie jego rozpoczęcia i wysokości środków, jakie zostaną wykorzystane na ten cel w ramach funduszu. Reorganizacja byłaby przeprowadzana przez instytucje krajowe pod nadzorem Rady. Gdyby organy krajowe nie wypełniałyby swoich zadań, Rada mogłaby przejąć ich obowiązki.

O skuteczności mechanizmu restrukturyzacji i likwidacji w praktyce będzie można mówić dopiero w obliczu rzeczywistej likwidacji bankrutującego podmiotu. Wysoki koszt ekonomiczny i społeczny upadłości banku sprawi bowiem, że odpowiedzialna za likwidację Rada będzie poddawana bardzo silnym naciskom politycznym ze strony kraju, z którego będzie pochodził dany bank.

Europejski system gwarantowania depozytów

Pierwsze europejskie systemy gwarantowania depozytów powstały z inicjatywy samych instytucji finansowych. Konieczność zagwarantowania wypłaty środków ulokowanych w banku nie wynikała tylko z chęci ochrony konsumentów – w dużej mierze miała być dla banków zabezpieczeniem przed panicznym wycofywaniem depozytów z sektora bankowego w chwilach załamania koniunktury. Problem został dostrzeżony przez Komisję Europejską w 1986 roku, kiedy to Komisja zaleciła krajom członkowskim utworzenie własnych systemów gwarantowania depozytów (Obal 2005). Kolejne rekomendacje określały minimalną wartość gwarancji na poziomie 20 000 euro oraz to, że musi ona zostać wypłacona deponentowi nie później niż po 3 miesiącach od dnia

stwierdzenia niedostępności środków. W 2009 roku dokonano nowelizacji prawodawstwa, podnosząc minimalną wartości gwarancji do wartości 50 000 euro od połowy tego roku oraz do 100 000 euro do końca 2010 roku. Skrócono również dopuszczalny czas wypłaty gwarancji.

System gwarantowania depozytów ma się stać trzecim filarem unii bankowej, jednak prace nad nim wciąż trwają i budzą wiele kontrowersji. Dzieje się tak, ponieważ systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej są dość silnie zróżnicowane, zarówno pod względem kompetencji, jak i sposobu finansowania. Propozycja Komisji Europejskiej zakładała utworzenie systemu finansowanego ze składek uiszczanych ex ante przez banki objęte ochroną, jak również wpłat ex post w przypadku, gdy zgromadzone środki okazałyby się niewystarczające. Zakładano również, że część środków zgromadzonych dla zapewnienia wypłat depozytów z systemu bankowego mogłaby zostać wykorzystana w celu uchronienia banku przed upadłością. Ochrona ta mogłaby mieć formę gwarancji, pożyczek lub dokapitalizowania zagrożonego banku, jak również jego odkupienie bądź wsparcie instytucji zainteresowanej przejęciem upadającej instytucji. Dyskusyjnym problemem pozostała metoda wyliczania wysokości składek wnoszonych przez poszczególne banki. Niewątpliwie jej wysokość musi być ściśle związana z profilem ryzyka działalności danej instytucji, jednak wiele głosów przemawia również za tym, by uwzględniała ona ewentualne koszty związane z bankructwem podmiotu.

Postanowiono, że ścisła integracja w zakresie gwarantowania depozytów na szczeblu unijnym będzie obejmowała jedynie banki ważne systemowo. Pozostałe instytucje pozostawiono pod jurysdykcją krajowych systemów gwarancyjnych w takiej postaci, w jakiej funkcjonowały dotychczas. Rozwiązanie przynosi szereg trudności. Podstawowym problemem jest sposób przeniesienia banku z krajów, w których system gwarancyjny jest finansowany z regularnych składek wnoszonych przez banki krajowe; utrata środków wpłacanych przez bank w tych rozmiarach mogłaby bowiem bardzo niekorzystnie wpłynąć na zdolność utrzymania wartości gwarancji na dotychczasowym poziomie (Elliott 2012). Drugie zgłaszane zastrzeżenie dotyczy tego, że sytuacja, w której wartość gwarancji na poziomie ponadnarodowym okazałaby się niższa od gwarancji zapewnianej przez instytucje krajowe, byłaby dla klientów silnym impulsem do przeniesienia depozytów do mniejszych banków.

Wprowadzenie wspólnego systemu gwarantowania depozytów, zapewniającego wypłaty środków zgromadzonych na rachunku upadającej instytucji, z założenia miałyby służyć interesom klientów instytucji kredytowych. Z tego powodu umożliwienie wykorzystania części środków przeznaczonych na wypłaty gwarancji w celu wspierania samych banków jest dyskusyjnym pomysłem. Należy bowiem przypuszczać, że taka możliwość ponownie stworzy silny impuls zachęcający banki do podjęcia większego ryzyka inwestycyjnego.

Podsumowanie

Ostatni kryzys finansowy wykazał, że problemy jednego banku w Unii Europejskiej bardzo szybko mogą przenieść się do sektorów finansowych pozostałych państw członkowskich. Słabość i braki w systemie regulacji europejskiego sektora finansowego przyczyniły się do zachwiania stabilności całej gospodarki oraz wspólnej waluty. Działania podejmowane przez Unię w dużej mierze były doraźne i miały na celu jedynie uspokojenie opinii publicznej, nie zaś faktyczną i skoordynowaną interwencję. W celu uniknięcia podobnych problemów w przyszłości niezbędne było opracowanie długofalowej strategii reformy nadzoru nad rynkiem finansowym. Odpowiedzią na te potrzeby ma być unia bankowa, której projekt został zgłoszony w czerwcu 2012 roku. Ma ona na celu wzmocnienie integracji państw członkowskich oraz przewyższenie największych trudności, z jakimi borykał się cały system finansowy w ostatnich latach.

Skala zmian przedstawionych w koncepcji unii bankowej jest tak duża, że osiągnięcie konsensusu w rozmowach nad jej zatwierdzeniem w całości stało się niemożliwe. Stosunkowo szybko udało się wypracować kompromis w sprawie utworzenia wspólnego nadzoru nad bankami strefy euro umożliwiającego wzmocnienie działań prewencyjnych. Trudno jednak mówić o prawdziwej skuteczności tego rozwiązania bez wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego restrukturyzację bądź też skoordynowaną i sprawną likwidację upadających instytucji bez równoczesnego obciążania krajowych budżetów. Intensyfikacja prac nad wprowadzeniem mechanizmu uporządkowanej likwidacji wydaje się zrozumiała, gdyż to ona ma dać instytucjom finansowym odpowiedni impuls ograniczający pokusę nadużyć i podejmowania zbyt dużego ryzyka inwestycyjnego.

Trzeci filar unii bankowej ma zapewnić gwarancję wypłaty depozytów podmiotów nieposiadających odpowiednich środków do prawidłowej oceny kondycji banku, w przypadku, gdy bank ten ogłosi upadłość. Mechanizm ten nie tylko ma ochronić klientów przed ponoszeniem nadmiernych strat, ale również ma być dopełnieniem pozostałych dwóch mechanizmów. Gwarancja wypłaty depozytów na kwotę do 100 000 euro ma bowiem ograniczyć skalę zjawiska odpływu depozytów z banku w czasach załamania koniunktury, gdyż zagraża ono stabilności finansowej całego systemu bankowego. Niezbędność istnienia systemu gwarantowania depozytów nie jest kwestionowana, jednak wiele państw nie zgadza się na przeniesienie jego działalności na arenę międzynarodową. Zastrzeżenia te wynikają z dużego zróżnicowania organizacyjnego tych systemów w poszczególnych krajach członkowskich. Dla jednych reorganizacja tego mechanizmu zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej oznaczałaby dodatkowe obciążenie składkami płaconymi *ex ante*, dla innych – odpływ tych środków z krajowego funduszu gwarancyjnego.

Wydaje się, że koncepcja unii bankowej to szeroko zakrojone i długofalowe rozwiązanie, którego kraje członkowskie domagały się jednogłośnie w czasie ostatniego kryzysu. Należy podkreślić fakt, że wprowadzenie unii z pominięciem któregośkolwiek z jej filarów może postawić jej skuteczność pod znakiem zapytania. Należy przy tym pamiętać, że proces budowania unii bankowej jest procesem politycznym, w którym poszczególne kraje bronią swoich interesów, a ostateczny kształt unii będzie wypadkową wypracowanych kompromisów. Ponadto koncepcja ta nie zapewni ochrony przed kolejnym kryzysem ani nie rozwiąże wszystkich problemów, z jakimi boryka się obecnie strefa euro. Może jednak stać się impulsem do dalszych reform, choćby w sferze finansów publicznych.

Bibliografia

- Council of the European Union (2013), *Bank capital rules: Council endorses agreement with EP*, Press release 7088/13, Bruksela.
- Council Regulation (EU) No 1024/2013, (2013), *Conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Bruksela.
- Elliott D. (2012), *Key issues on European Banking Union Trade-offs and some recommendations*, *Global Economy and Development at Brookings*, Working paper 52/2012.
- European Commission (2012), *New crisis management measures to avoid future bank bail-outs*, Press release IP/12/570 Bruksela.
- European Commission (2013), *Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union*, Press Release IP/13/674, Bruksela.
- European Commission (2013), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund*, COM(2013) 520 final, Bruksela.
- Final Report (2012), *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, chaired by E. Liikanen, Bruksela.
- Grosse T.G. (2013), *Dylematy unii bankowej*, *Analiza Natolińska 2 (60)*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Obal T. (2005), *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa.
- Ramotowski J. (2013), *Banki w UE mają nową konstytucję*, *Obserwator Finansowy*, www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/banki-w-ue-maja-nowa-konstytucje/ (data dostępu: 10.11.2013 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 (2013), w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Bruksela.
- Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a (2012), *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Van Rompuy H., Bruksela.
- Szpringer Z. (2013), *Unia Bankowa*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, nr 8 (145), Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Zaleska M. (red.) (2013), *Unia Bankowa*, Difin, Warszawa.

Streszczenie

Reforma systemu nadzoru finansowego jest wskazywana jako działanie konieczne do uczynienia strefy euro i – szerzej – Unii Europejskiej mniej podatnymi na kryzysy finansowe i gospodarcze. Wielu ekonomistów jest zdania, że ostatecznym celem takich przedsięwzięć powinno być utworzenie unii bankowej. W artykule przeprowadzono analizę tej koncepcji. W szczególności poddano ocenie rozwiązania ukierunkowane na sterowanie płynnością sektora bankowego.

Summary

The route to banking union – reforms of the banking sector regulation system

The reform of financial supervision is seen as the key step to make the Eurozone and – in the broader sense – European Union less vulnerable to financial and economic crises. Many economists point, that the ultimate objective of such endeavours should be the establishment of the banking union. The article presents an analysis of that concept. In particular reforms aiming at stabilization of the liquidity of the banking sector have been scrutinized.

Słowa kluczowe: unia bankowa, nadzór bankowy, Unia Europejska.

Key words: banking union, banking supervision, European Union.