

*Klaudia Zielińska**

REFORMA NADZORU SEKTORA BANKOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ – UNIA BANKOWA

Streszczenie. Celem artykułu jest analiza ewolucji koncepcji unii bankowej od momentu jej powstania do czasu przedstawienia ostatecznej formy jej wprowadzenia w życie, tj. do sierpnia 2014 r. W poszczególnych punktach omówione zostały trzy filary unii bankowej, a także poruszono kwestię Polski i jej stanowiska wobec nowego systemu nadzoru.

Słowa kluczowe: unia bankowa, Jednolity Mechanizm Nadzoru, Europejski Bank Centralny, system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, system gwarantowania depozytów.

1. WPROWADZENIE

Jeszcze dwa lata temu nikt nie kwestionował konieczności szerszej integracji w sferze bankowości Starego Kontynentu¹. W miarę jednak, gdy kryzys słabł, znikał również początkowy zapal do szeroko zakrojonej współpracy. Propozycja unii bankowej opartej na trzech stabilnych filarach – wspólnego nadzoru, wspólnego mechanizmu restrukturyzacji i likwidacji oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów – miała stanowić flagowy projekt, pokazujący wewnętrzną spójność Unii Europejskiej oraz gotowość do walki z kryzysami finansowymi w przyszłości. W obliczu zagrożenia niewypłacalnością wielu państw członkowskich konieczność wprowadzenia wszystkich trzech filarów wydawała się oczywista, jednak gdy przyszło do negocjowania szczegółów nowych mechanizmów, okazało się, że kompletna unia bankowa w Europie to odległa perspektywa. Z początkiem 2014 r. podjęto decyzję zaledwie w zakresie wprowadzenia wspólnego nadzoru. Mechanizmy restrukturyzacji państwa członkowskie próbowały tworzyć z pominięciem struktur unijnych, zaś projekt wspólnego systemu gwarantowania depozytów porzucono. Jeszcze na początku 2014 r. wydawało się, że losy mechanizmu likwidacji banku na mocy decyzji organów unijnych są przesądzone, tymczasem w połowie kwietnia udało się osiągnąć pewien kompromis.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych.

¹ Stan badań zaprezentowanych w artykule aktualny na sierpień 2014 r.

Unia bankowa stanowi przedmiot ożywionej dyskusji w wielu państwach członkowskich, w tym również w Polsce. Koncepcja przeniesienia odpowiedzialności za stabilność systemu bankowego na poziom międzynarodowy ma równie wielu przeciwników, co zwolenników. Ci pierwsi podkreślają, że skoro rodzimy nadzór doskonale sprawdził się nawet w czasie kryzysu, nie należy go przekazywać pod unijną kuratelę; drudzy zaś, że pozostanie poza unią bankową doprowadzi do marginalizacji polskiej bankowości.

Z czego wynika ta niechęć do rozszerzenia współpracy na rzecz rozwiązania problemów kontroli systemu bankowego? Pełna zgodność w kwestii konieczności zabezpieczenia się przed kryzysem sektora finansowego Unii walczy tu z obawą przed scedowaniem możliwości osądu krajowych banków na poziom międzynarodowy. Konsekwencje upadku banku w danym kraju są bardzo dotkliwe w sferze gospodarczej, społecznej, jak również politycznej – załamanie się sektora bankowego w danym kraju z pewnością nie da jego partii rządzącej dobrych perspektyw na reelekcję.

Celem niniejszego artykułu jest analiza koncepcji utworzenia unii bankowej, w tym również zmian, jakim ulegał ten projekt w toku negocjacji. Należy przy tym podkreślić, że stan zaawansowania prac nad ostatecznym kształtem tego rozwiązania został opisany na sierpień 2014 r. W końcowej części artykułu zostanie pokrótce omówione stanowisko polskiego rządu i środowisk związanych z polskim systemem bankowym w związku z nowo tworzoną europejskim nadzorem.

Koncepcja utworzenia unii bankowej pojawiła się w połowie 2012 r. w przedstawionym przez szefa Rady Europejskiej sprawozdaniu *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej* (Zielińska 2013: 31–32). Plan ten zawierał propozycję działań mających na celu dalszą integrację europejskich systemów finansowych. Zacieśnianie współpracy między państwami członkowskimi miało być odpowiedzią na kryzys finansowy, jaki dotknął unijne kraje w 2008 r., a następnie przerodził się w kryzys zadłużeniowy. Zgodnie z projektem, nowa Unia Gospodarcza i Walutowa ma opierać się na czterech filarach, zaś jednym z nich są zintegrowane ramy finansowe, pod którymi kryje się unia bankowa.

Unia bankowa to bardzo ambitny projekt integracji narodowych systemów finansowych na niespotykaną dotąd skalę. Jej koncepcja zakładała utworzenie wspólnego mechanizmu, mającego położyć kres konieczności ratowania dużych instytucji finansowych z publicznych środków poprzez ujednoczenie i wzmocnienie nadzoru nad podmiotami sektora bankowego oraz stworzenie możliwości skutecznej likwidacji banków bez konieczności przenoszenia jej kosztów na społeczeństwo. Autorzy projektu zaproponowali utworzenie trzech filarów na rzecz integracji krajowych systemów bankowych: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, Europejskiego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, które zostaną dokładnie omówione w dalszych punktach niniejszego opracowania.

2. I FILAR UNII BANKOWEJ – JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY

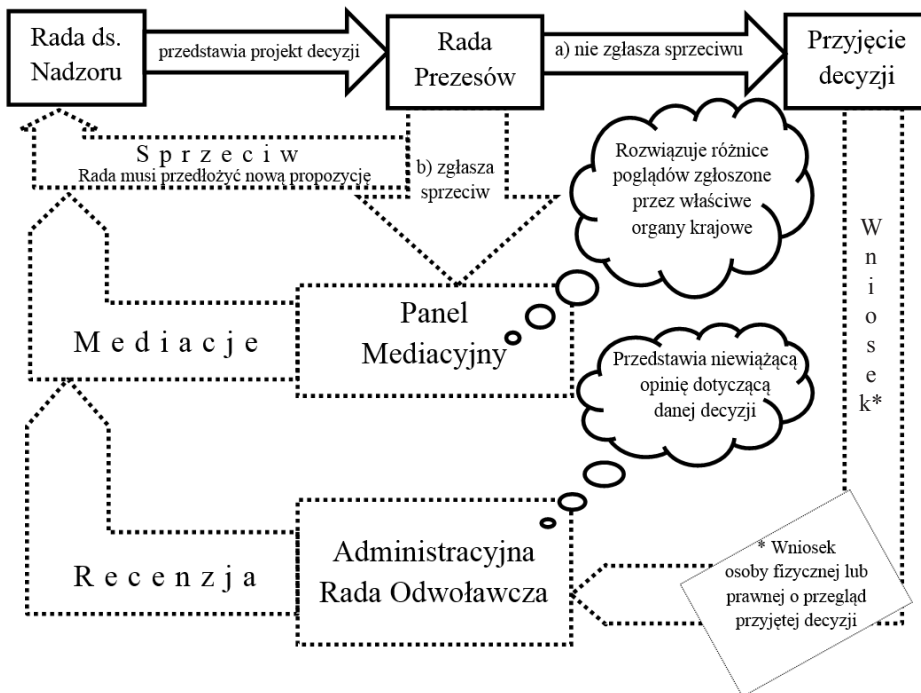
Jednolity Mechanizm Nadzorczy jako pierwszy element unii bankowej został zaakceptowany przez kraje członkowskie i wejdzie w życie 4 listopada 2014 r. na mocy rozporządzenia UE nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. Celem tego filaru jest utrzymywanie stabilności europejskiego sektora bankowego oraz zagwarantowanie mu bezpieczeństwa.

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań przewidzianych w tym filarze ma być Europejski Bank Centralny (EBC), który ma koordynować efektywne działanie mechanizmu. EBC wskazany został jako właściwy podmiot do pełnienia funkcji nadzorcy z uwagi na szeroki dostęp do informacji na temat kondycji banków, jak również na jego niezależność od organów państwowych. W jego gestii znajdzie się nie tylko tworzenie stosownych regulacji dla podmiotów sektora bankowego, ale również egzekwowanie tych ustaleń.

Europejski Bank Centralny będzie współpracował w zakresie kontroli z właściwymi organami nadzorczymi, jak również harmonizował ich działania, zapewniając tym samym efektywność funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Nadzór swoim zasięgiem obejmie wszystkie państwa należące do strefy euro oraz państwa pozostające poza nią, które podejmą decyzję o bliskiej współpracy. Należy podkreślić, iż państwa członkowskie, które nie zdecydowały się na współpracę z EBC, będą zobowiązane do podpisania z nim osobnych ustaleń zawierających zasady ich współdziałania. Pod pojęciem „właściwy organ nadzorczy” należy rozumieć instytucję, którą dane państwo członkowskie wyznaczyło na krajowy organ nadzorczy. Na funkcję tę nie zostały jednak powołane krajowe banki centralne, lecz inne instytucje, choć banki centralne również będą pełniły określone funkcje w tym systemie.

Europejski Bank Centralny będzie sprawował swój nadzór w dwojaki sposób. Będzie on prowadził nadzór bezpośredni, którym obejmie systemowo ważne instytucje kredytowe. Stanowią one niemal 85% łącznych aktywów bankowych w całej strefie euro (EBC 2014b). Systemowo ważne instytucje finansowe to instytucje kredytowe, które spełniają określone przepisami kryteria. W tym przypadku to m.in. banki, które prowadzą swoją działalność na dużą skalę, a także te, których aktywa stanowią więcej niż 30 mld euro, bądź wartość ich aktywów jest wyższa od 20% PKB kraju macierzystego i są jednocześnie wyższe od 5 mld euro (Grosse 2013: 11–12). Do systemowo ważnych instytucji kredytowych zaliczone zostaną również banki, które zostały objęte jednym z programów pomocowych Unii Europejskiej. EBC, oprócz objęcia swoim nadzorem systemowo ważnych instytucji kredytowych, obejmie też nadzór nad przynajmniej trzema bankami, które są ważne z punktu widzenia gospodarki krajowej danego państwa członkowskiego. Ostateczna lista instytucji kredytowych, które zostaną objęte Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym, zostanie opublikowana przez Europejski Bank Centralny we wrześniu 2014 r.

Drugi rodzaj nadzoru prowadzony przez EBC to nadzór pośredni, którym zostaną objęte pozostałe europejskie banki – jest ich blisko 3400 (EBC 2014c). W imieniu Europejskiego Banku Centralnego nadzór nad nimi będzie prowadzony przez organy krajowe. Na mocy wprowadzonych regulacji EBC w każdej chwili będzie jednak mógł podjąć decyzję o objęciu mniejszej instytucji swoim nadzorem, jeżeli jej problemy finansowe będą zagrażały stabilności krajowego sektora bankowego.



Rys. 1. Procedura podejmowania decyzji w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

Źródło: EBC (2014e).

W celu prowadzenia przez EBC opisanej wyżej działalności powołano wyspecjalizowaną radę, tzw. Radę ds. Nadzoru, która będzie zajmowała się realizacją zadań powierzonych EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzoru. Rada ds. Nadzoru będzie składała się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz czterech osób reprezentujących Europejski Bank Centralny. Ponadto każdy kraj członkowski będzie miał w Radzie swojego przedstawiciela. Pod koniec 2013 r. wytypowano nową przewodniczącą Rady, którą będzie Danièle Nouy, dotychczas pełniąca funkcję Sekretarza Generalnego we francuskim systemie nadzorczym

(KE, Memo/13/1155). Została ona powołana na pięcioletnią kadencję, natomiast w lutym 2014 r. ogłoszono, iż wiceprzewodniczącą Rady zostanie Sabine Lautenschläger (EBC 2014e), wybrana spośród członków Zarządu EBC.

W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wykorzystano nowy sposób podejmowania decyzji z angielskiego *non objection procedure*, zaprezentowany na rys. 1. Rada ds. Nadzoru będzie przedstawiać propozycje swoich decyzji Radzie Prezesów EBC, jeśli zaś ta druga w określonym czasie nie wyrazi sprzeciwu, to decyzję uznaje się za przyjętą. Jeśli zaś wyrazi ona swoje zastrzeżenia, przesyła je do Rady ds. Nadzoru, by mogła je ona uwzględnić przy modyfikowaniu swojej propozycji; powoływany będzie także Panel Mediacyjny. Panel ma zapewnić stosowny bufor pomiędzy polityką pieniężną EBC a nowo zleconymi mu zadaniami prowadzenia nadzoru nad sektorami bankowymi Unii Europejskiej. Wyraźne rozgraniczenie obydwu tych funkcji banku centralnego stanowiło jeden z najważniejszych postulatów zgłaszanych przez kraje członkowskie. Po zaadaptowaniu ustaleń uzgodnionych przez Radę Prezesów i Radę ds. Nadzoru, możliwe jest zgłaszanie wniosków o wewnętrzny przegląd przyjętych decyzji z uwagi na możliwe szkody, jakie mogą one wyrządzić. Przeglądu tego dokonuje specjalny organ, Administracyjna Rada Odwoławcza, złożona z niezależnych ekspertów, którzy przedkładają Radzie ds. Nadzoru oraz Radzie Prezesów niewiążącą opinię w tej sprawie. W ciągu 10 dni od otrzymania takiej opinii Rada ds. Nadzoru może zgłosić nowy projekt uwzględniający stosowne poprawki (EBC 2014a).

Przystąpienie do mechanizmu jednolitego nadzoru państw spoza strefy euro jest dość wątpliwe. Będą one zobowiązane do finansowania wszelkich problemów i kryzysów finansowych, które dotkną instytucje kredytowe z pozostałych krajów członkowskich, a równocześnie zostaną pozbawione możliwości kontroli własnego systemu bankowego. Jeszcze bardziej wzrośnie też ryzyko efektu zarażania poprzez silniejszą integrację z pozostałymi państwami Unii. Z drugiej strony należy jednak podkreślić, że głos państw spoza strefy euro w Radzie ds. Nadzoru będzie liczył się tak samo, jak ten przysługujący państwom, które przyjęły wspólną walutę i z których wywodzą się najpotężniejsze banki. Jest to szczególnie ważne, wzięwszy pod uwagę udział aktywów banków zagranicznych w aktywach narodowych sektorów bankowych wielu państw Unii Europejskiej. Średnia wartość tego wskaźnika w 2012 r. wyniosła 16%, należy jednak zaznaczyć, że w mniej zamożnych krajach Europy potrafi on wynieść przeszło 70% (Bułgaria, Litwa, Rumunia), zaś w Czechach udział zagranicznych aktywów bankowych stanowi aż 86% całego sektora bankowego (Schoenmaker, Peek 2014: 11–14).

Ocena Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie jest jednoznaczna w środowiskach naukowych. Należy tu podkreślić, że przekazanie zadania prowadzenia i koordynacji nadzoru centralnemu bankowi strefy euro spotkało się z silnym oporem w fazie negocjacji. Zdaniem wielu ekspertów, w tym L. Balcerowicza, przekazywanie funkcji nadzorey Europejskiemu Bankowi Centralnemu nie jest korzystne, ponieważ oznacza to zbyt dużą koncentrację władzy i może wpływać

niekorzystnie na prowadzoną przez EBC politykę pieniężną (Waliszewski 2013: 29–58). Według M. Zaleskiej powstanie międzynarodowego nadzorca oznacza dalszą rozbudowę instytucjonalną Unii, która już teraz jest silnie zbiurokratyzowana (*ibidem*). Często pojawia się również pytanie, czy EBC w swojej ocenie instytucji kredytowych będzie potrafił prawidłowo uwzględnić sytuację panującą na danym rynku finansowym i kondycję krajowej gospodarki. W krajach, w których systemy nadzoru były skuteczne, widoczna jest niechęć wobec przekazywania kompetencji w tym zakresie na szczebel międzynarodowy. Argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem międzynarodowego nadzoru jest jednak szeroki dostęp EBC do informacji na temat kondycji finansowej banków, jak też silna pozycja europejskiego nadzorca wobec największych instytucji finansowych.

Trudno stwierdzić, czy wprowadzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzoru w drodze przekazania kompetencji krajowych organów nadzorczych na rzecz EBC odbije się korzystnie na skuteczności kontroli, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania mechanizmu. Oznacza to bowiem, że w proces decyzyjny włączony został kolejny organ, powodując tym samym wydłużenie procedur realizowanych dotychczas przez nadzorców krajowych i wymuszając dalszy rozrost unijnej biurokracji. W wielu krajach Unii Europejskiej nadzór krajowy funkcjonował sprawnie, należałoby się zatem zastanowić, czy podobnych efektów nie udałoby się osiągnąć poprzez harmonizację regulacji i rozpowszechnienia dobrych praktyk stosowanych w poszczególnych krajach na teren całej Unii. Z drugiej strony, silna pozycja EBC wobec największych instytucji finansowych działających na terenie wielu państw może wpłynąć korzystnie na efektywność sprawowanej kontroli.

3. II FILAR UNII BANKOWEJ, CZYLI EUROPEJSKI MECHANIZM RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI BANKÓW

Projekt rozwiązania kwestii restrukturyzacji i likwidacji instytucji finansowych zagrożonych utratą płynności zakłada utworzenie odpowiednich organów, które pozwolą skutecznie oraz bez użycia publicznych środków interweniować i uchronić sektor bankowy przed sytuacją kryzysową. Powołany w tym celu Europejski Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*Single Resolution Mechanism – SRM*) ma być wyposażony w trzy grupy instrumentów: zapobiegawcze, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Koleśnik 2013: 91–110). Pierwsza grupa ma obejmować opracowywanie planów naprawczych zarówno przez sam zagrożony bank, jak i organ nadzorczy. Przez wczesną interwencję rozumie się nakazanie bankowi przez nadzorcę stosowanie się do przygotowanych i zatwierdzonych planów odbudowy danej instytucji. Nadzorca w razie potrzeby mógłby również nakazać zwołanie nadzwyczajnego zgromadzenia akcjonariuszy w celu zatwierdzenia ważnych

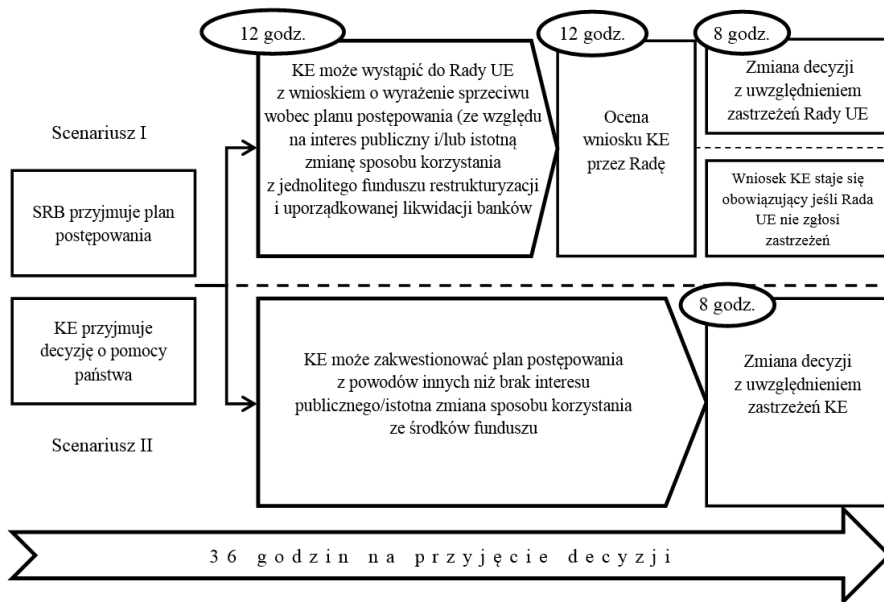
decyzji, jak również doprowadzić do spotkania z wierzycielami instytucji celem wynegocjowania trybu spłaty długów. Ostatnie narzędzie to już bezpośrednia interwencja organu nadzorczego w postaci dofinansowania, nakazu funkcjonalnego i prawnego podziału danej instytucji finansowej bądź też jej sprzedaży (Koleśnik 2013: 91–110).

Kontrolę nad bankami ma sprawować EBC, więc to jego zadaniem będzie zasygnalizowanie konieczności interwencji w jednej z nadzorowanych instytucji finansowych. Zakładana zdolność mechanizmu do restrukturyzacji zagrożonej instytucji bez użycia środków publicznych wymagała wyposażenia go w odpowiednie środki. Propozycja Komisji obejmowała zatem utworzenie stosownego funduszu ze składek nadzorowanych instytucji, w wysokości 1% sumy gwarantowanych depozytów w danym sektorze. Ponieważ kwota ta jest relatywnie duża, zaproponowano, by dać państwom członkowskim czas na jej zgromadzenie – zakładano dziesięcioletni okres gromadzenia tych środków wewnątrz krajowych sektorów i stopniowe ich uwspólnotowanie. Równocześnie, z uwagi na duże rozmiary oraz tempo wzrostu europejskiego sektora bankowego, mechanizm zakładał możliwość dalszego wspierania restrukturyzacji i likwidacji zagrożonych instytucji w drodze składek wnoszonych *ex post* (Koleśnik 2013: 91–110).

Likwidacja banków stanowi niewątpliwie bardzo kontrowersyjną kwestię, choć nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie problemu „zbyt wielkich by upaść” jest kluczowe dla funkcjonowania całej unii bankowej. Z wiadomych względów należało decyzję o ewentualnej likwidacji banku „odpolitycznić”. Można by tym samym pomyśleć, że przeniesienie decyzji na poziom wielonarodowej instytucji nie do końca umożliwi osiągnięcie tego celu, zwłaszcza wobec banków na terenie najbardziej wpływowych państw członkowskich. Komisja Europejska postulowała zatem, by to jej przysługiwało ostateczne słowo w kwestii wszczęcia procedury likwidacji banku po tym, jak otrzyma ona informację od wspólnego nadzoru oraz rady SRM (Parlament Europejski i Rada 2013, COM/2013/0520 final). Podnoszono tutaj kwestię, że ważny jest czas podjęcia takiej decyzji oraz że zarezerwowanie jej dla Rady Unii Europejskiej nada jej charakter polityczny. Choć pozostawienie decyzji Komisji Europejskiej mogłoby pozytywnie wpłynąć na skuteczność mechanizmu, pomysł ten został zakwestionowany przez Niemcy, które nawoływały do rozwiązania problemu likwidacji nierentownych instytucji w drodze umowy międzynarodowej, zapewniającej większą pewność prawną funduszu. Ostatecznie mechanizm utworzony zostanie w drodze takiej właśnie umowy.

Nowy mechanizm wyposażony będzie w środki w wysokości 55 mld euro. Rządy ustaliły, że zostaną stworzone narodowe fundusze w wysokości 1% wartości ubezpieczonych depozytów w bankach, a środki mają zostać zgromadzone do 2025 r. (KE MEMO/14/244). Zgodnie z propozycją, fundusz ten z początku nie będzie miał charakteru wspólnotowego, zaś jego uwspólnotowanie będzie następowało stopniowo w ciągu 10 lat. Środki zostaną w całości zgromadzone

ze składek samych banków, tym samym koszt restrukturyzacji bądź likwidacji będzie przeniesiony na właścicieli oraz instytucjonalnych wierzycieli banków komercyjnych. Niemniej jednak należy zauważyć, że w razie kłopotów finansowych danego banku, przed uwspólnotowaniem funduszu, koszty rekapitalizacji ponownie poniosą podatnicy. Środki klientów indywidualnych mają zaś być zabezpieczone za pośrednictwem krajowych systemów gwarantowania depozytów. Tryb podejmowania decyzji wobec zagrożonej instytucji przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Procedura przyjęcia planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Źródło: Komisja Europejska (2014).

Interwencja wspólnego mechanizmu restrukturyzacji i likwidacji wobec danego banku ma zostać zarekomendowana przez Europejski Bank Centralny. Następnie Jednolita Rada do spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board – SRB*), jako organ wykonawczy dla całego mechanizmu, przygotowuje plan działania dla takiej instytucji. Plan musi zostać zatwierdzony przez Komisję Europejską, która ma prawo go zawetować (rys. 2). Zablokowanie decyzji w związku ze stwierdzeniem, że plan przedstawiony w danym kształcie godzi w interes publiczny bądź też zakłada nieprawidłowe użycie pieniędzy funduszu przeznaczonego dla mechanizmu, musi nastąpić w przeciągu 12 godzin od chwili zgłoszenia planu restrukturyzacji. W takim przypadku zastrzeżenia Komisji trafiają

pod ocenę Rady Unii Europejskiej, która ma rozstrzygnąć spór. Gdy zastrzeżenia Komisji Europejskiej mają charakter inny niż wyżej wymienione, może ona je zgłosić w ciągu 24 godzin od otrzymania planu do oceny. W obu przypadkach plan wraz z uwagami Komisji i Rady trafia ponownie do SRB, która ma 8 godzin na wprowadzenie stosownych modyfikacji. Brak zastrzeżeń zgłoszonych w wymaganym czasie wobec składanego wniosku skutkuje jego przyjęciem.

Działania nowego mechanizmu w pierwszej kolejności mają poprawić płynność, a tym samym zapewnić stabilizację funkcjonowania zagrożonej instytucji finansowej tak, by umożliwić przeprowadzenie niezbędnej restrukturyzacji. Takie dofinansowanie w drodze odpisów zobowiązań bądź ich konwersji na udziały w banku nazwano *bail-in* i ma to być podstawowa operacja nowego mechanizmu, mająca uchronić narodowe budżety przed dokapitalizowywaniem upadających instytucji z pieniędzy podatników. *Bail-in* ma też dać bankowi szansę na przetrwanie kryzysu poprzez utrzymywanie pomocy finansowej aż do momentu, w którym straty poniesione przez bank przekroczą 8% całkowitej wartości jego aktywów (Green, Jennings-Marrens 2014).

Władze funduszu będą miały prawo działać na własną rękę w zakresie operacji na kwotę nie przekraczającą 5 mld euro (European Parliament 2013). Poważniejsze operacje będą wymagać zgody wyrażonej na plenarnym zebraniu krajowych organów nadzoru wszystkich państw objętych mechanizmem. Większa niezależność ma jednak swoją cenę – zarówno Francja, jak i Niemcy na zebraniu plenarnym dysponować będą liczbą głosów wystarczającą do tego, by niemal samodzielnie zawetować jego decyzję (Hirst 2014). Można zatem przypuszczać, że nowy mechanizm wpłynie pozytywnie przede wszystkim na początkowe operacje związane z restrukturyzacją, zaś decyzja o ewentualnej likwidacji pozostanie zagadnieniem politycznym. Należy również nadmienić, że w sytuacji zagrożenia funkcjonowania całego systemu nowe ustalenia wciąż dopuszczają rekapitalizację ze środków publicznych.

Europejski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków stanowi rozwiązanie bezpośrednio dotyczące istoty problemu, który doprowadził do kryzysu zadłużeniowego. Nowy mechanizm ma uchronić narodowe budżety przed obciążeniami związanymi z ratowaniem upadających instytucji poprzez przeniesienie ciężaru takich interwencji na same instytucje kredytowe. Warto przy tym zauważyć, że podczas gdy Jednolity Mechanizm Nadzorczy obejmie jedynie część podmiotów europejskich sektorów bankowych, drugi filar unii bankowej obejmie swym zakresem wszystkie banki. Pozytywną stroną przyjętego rozwiązania jest również wzmocnienie prawa głosu krajów goszczących (tzw. *host country*) oddziały bądź podmioty zależne banków zagranicznych w podejmowanych wobec nich decyzjach. Zgodnie z ustaleniami, głos krajów goszczących w sprawie postępowania wobec danej instytucji kredytowej będzie równie ważny, co głos krajów macierzystych (tzw. *home country*), niezależnie od tego, czy kraj ten należy do strefy euro czy nie.

Próba rozwiązania skomplikowanej kwestii likwidacji banków to odważny krok, który zwiększa odpowiedzialność instytucji finansowych za ich działania. Nietrudno jest jednak przewidzieć, że propozycja likwidacji danego banku spotka się z bardzo silnym oporem ze strony jego kraju macierzystego, a najbliższe kraje Unii będą mogły skutecznie zablokować decyzję w tej sprawie. Niemniej jednak pozytywnie należy ocenić utworzenie funduszu przenoszącego koszty rekapitalizacji zagrożonych instytucji na same banki. Wypada też pamiętać, że państwa, które nie zdecydowały się na podjęcie bliskiej współpracy z EBC, zostały zobowiązane do utworzenia osobnych narodowych funduszy ze składek bankowych na rzecz rekapitalizacji zagrożonych banków. Tym samym żaden bank na terenie Unii Europejskiej nie uniknie dodatkowego obciążenia z tego tytułu.

4. III FILAR – EUROPEJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Tworzenie III filaru unii bankowej, czyli Europejskiego Mechanizmu Gwarantowania Depozytów, budziło najwięcej kontrowersji. Wynikało to przede wszystkim z wysokiego stopnia zróżnicowania krajowych systemów gwarantowania depozytów, a także różnych sposobów ich finansowania i zarządzania nimi. Po raz ostatni europejskie systemy gwarantowania depozytów zostały uregulowane w 1994 r., kiedy to zharmonizowano podstawowe zasady funkcjonowania takich instytucji (European Commission 2014b, MEMO/14/296). Przez kolejne lata unijne władze nic nie robiły kierunku dalszej harmonizacji i dopiero po blisko 15 latach temat gwarantowania depozytów powrócił do dyskusji unijnych polityków. W 2010 r. Komisja Europejska zgłosiła wniosek o zmianę obowiązującej dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów, który został w 2014 r. przyjęty przez Parlament Europejski. W myśl zmienionej dyrektywy depozyty chronione są do wysokości 100 000 euro, również termin wypłaty gwarantowanych środków został skrócony do 7 dni. Zdecydowano również, że krajowe systemy gwarantowania depozytów mogą sobie wzajemnie udzielać pożyczek.

Na przełomie grudnia 2013 r. i stycznia 2014 r. uzgodniono wspólne stanowisko odnoszące się do systemu gwarantowania depozytów. Zgodnie z ustaleniami Parlamentu Europejskiego oraz ówczesnej prezydencji, ma dojść do ujednoczenia narodowych systemów gwarantowania depozytów. W podanym wówczas komunikacie komisarza Michaela Barniera, krajowe systemy gwarancji mają zebrać w ciągu 10 lat środki finansowe na poziomie 0,8% wartości gwarantowanych depozytów, co odpowiada kwocie ok. 50 mld euro (Committee on Economic and Monetary Affairs 2014). Okres ten może jednak zostać wydłużony o kolejne cztery lata. Zastrzeżono jednak, że w razie gdyby bank upadł i gwarancje trzeba by realizować natychmiast, banki mogą zostać zmuszone do uiszczenia dodatkowych wpłat w trybie pilnym.

Podobnie jak to miało miejsce w ramach II filaru, pierwotny plan utworzenia systemu gwarantowania depozytów diametralnie różnił się od wypracowanego kompromisu. Zakładano wówczas, że powstanie ogólnoeuropejski fundusz opiekujący na kwotę 1,5% gwarantowanych depozytów pod nadzorem Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (European Commission 2010/0207(COD) – 12/07/2010). Pojawiło się jednak wiele głosów, że w wypadku przeniesienia odpowiedzialności za gwarantowane depozyty na instytucję międzynarodową wypłata środków deponentom z upadającej instytucji finansowej nabrałaby znamion decyzji politycznej, co opóźniłoby jedynie moment odzyskania przez nich środków.

Ostatecznie, trzeci filar nie będzie stanowił oddzielnej instytucji, lecz zostanie wprowadzony w drodze funkcjonalnej harmonizacji krajowych organów gwarantowania depozytów. W niektórych państwach oznaczać to będzie zmianę kwoty gwarancji oraz formy, w jakiej środki zostaną zgromadzone, zaś w krajach, w których do tej pory nie funkcjonowały – powołanie stosownej instytucji. Znacznemu ograniczeniu względem propozycji uległa też kwota przeznaczona na gwarancje oraz forma, jaką ma ona przyjąć. Z założenia, by zapewnić niezawodność systemu i terminową wypłatę gwarantowanych środków, miały być one zgromadzone w całości w gotówce. Ostatecznie jednak postanowiono, by nawet 30% funduszy przeznaczonych na mechanizm mogło przyjąć formę zobowiązań. Czas gromadzenia środków zakłada ewentualne wydłużenie okresu gromadzenia wkładów w formie gotówkowej nawet o 10 lat (Schoenmaker, Gros 2014: 529–546).

Nie ulega wątpliwości, że osiągnięty kompromis dotyczący charakteru gromadzenia gwarantowanych środków zmniejszy obciążenie finansowe banków, ale też osłabi sam mechanizm, który w obliczu poważnych zaburzeń w sektorze może pozostać bez środków. W takiej sytuacji unijne banki nie byłyby w stanie dotrzymać słowa, a wywołane tym załamanie zaufania społecznego zapoczątkowałoby lawinowe wycofywanie depozytów, drastycznie pogłębiające kryzys.

Do zalet trzeciego filaru unii bankowej należy zaliczyć fakt, że konsumenci na terenie państw objętych nowym mechanizmem będą mogli liczyć na jednakowy poziom ochrony zdeponowanych środków, rozliczanych na ujednoliconych zasadach. Korzyści z tego tytułu odczują zwłaszcza obywatele państw, w której nie istniał do tej pory żaden organ gwarantujący wypłatę środków z banku.

Zmodyfikowana koncepcja systemu gwarantowania depozytów wydaje się rozsądnym kompromisem, który nie uderzy w zwykłych obywateli. Harmonizacja zasad, na jakich gwarantowane środki mają być wypłacane wszystkim obywatelom Unii, powinna spełnić zadanie stawiane przed trzecim filarem unii bankowej nie gorzej niż międzynarodowa instytucja. Większość państw członkowskich już obecnie posiada własne systemy gwarancji,

a zatem tworzenie nadrzędnego funduszu mogłoby się okazać niepotrzebną rozbudową biurokracji. Ograniczenie wysokości środków, jakie fundusze zgromadzą w formie gotówki niewątpliwie wpłynie niekorzystnie na tempo wypłacania środków zdeponowanych w upadającym banku, nie musi jednak zagrażać harmonogramowi wypłat. Należy przy tym pamiętać, że nadmierne obciążenie banków mogłoby wpłynąć niekorzystnie na prowadzoną przez nie akcję kredytową. Do wad przyjętego rozwiązania należy zaliczyć czas dostosowania się do zharmonizowanych wymogów. Nikt nie może przewidzieć, kiedy pojawi się potrzeba wypłaty gwarantowanych depozytów, zaś brak tych środków może wpłynąć na zaufanie do sektora bankowego i pchnąć gospodarkę w głęboką recesję.

Unia bankowa zbudowana jest z trzech filarów i jej ocenę należy przeprowadzać z uwzględnieniem funkcjonowania wszystkich filarów równocześnie. Celem przyświecającym europejskim władzom przy tworzeniu unii bankowej była chęć uzupełnienia działającej od lat Unii Gospodarczej i Walutowej o szerszą integrację w zakresie bankowości. Jak wspomniano na początku niniejszego artykułu, unia bankowa powstała, by przerwać błędne koło, jakim było finansowanie zagrożonych upadkiem instytucji kredytowych ze środków publicznych, jak również by przywrócić zaufanie do europejskiego systemu bankowego, a tym samym wzmocnić jego stabilność. Jest to bardzo ambitny projekt i należy stwierdzić, że już samo jego uchwalenie stanowi swego rodzaju sukces Unii Europejskiej. Nowo powstały mechanizm nie będzie jednak gwarancją zapobieżenia kolejnym kryzysom finansowym, które mogą dotknąć kraje eurolandu. Nie stanowi on również remedium dla banków, od dłuższego czasu borykających się z problemem rosnącego zadłużenia. Mimo stworzenia nowego funduszu na rzecz restrukturyzacji banków, nie do końca uda się też uchronić społeczeństwo przed ponoszeniem dodatkowych kosztów – nałożone na nie dodatkowe obciążenia finansowe banki częściowo przeniosą na swoich klientów. Wielu ekspertów wskazuje natomiast, że wraz z powstaniem unii bankowej wzrosną koszty działania europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego po kryzysie. Równocześnie trudno będzie jednoznacznie ocenić efekty, jakie przyniosą te dodatkowe koszty, ponieważ nie powstały jak dotąd żadne analizy ewaluujące skuteczność przyjętych rozwiązań. Wstąpienie do unii bankowej jest obligatoryjne dla państw znajdujących się w strefie euro, zaś państwa pozostające poza nią mogą wejść do niej na zasadzie bliskiej współpracy. Kraje, które poważnie rozważają możliwość zawiązania bliskiej współpracy z EBC, powinny jak najszybciej przystąpić do unii bankowej, by już na wczesnych etapach jej działalności móc decydować o jej kształcie. Ostatecznie jednak sprawność nowo powstałego mechanizmu będzie można kompleksowo ocenić dopiero na podstawie jego działań w sytuacji wymagającej interwencji.

5. PODSUMOWANIE

Koncepcja Unii Europejskiej zakłada znoszenie barier dla przepływu ludności, towarów i kapitału między państwami członkowskimi. Nie ulega wątpliwości, że bariery te są sukcesywnie pokonywane, zaś korzyści integracji są wymierne i widoczne nawet dla najgorszych eurosceptyków. W kurczącym się świecie współpraca stała się jedyną drogą dla Europy, a jej skala powinna dotrzymać tempa zmian zachodzącym w skali globalnej. Mimo dużego oporu społecznego, podstawowym pytaniem w kontekście integracji nie jest „czy powinniśmy” zacieśniać współpracę, ale „jak szybko” Europa jest w stanie osiągać kompromis.

Przeniesienie odpowiedzialności za działalność banku na jego udziałowców powinno skutecznie ograniczać pokusę nadużyć i skłonność do podejmowania wysokiego ryzyka. Otwarta pozostaje kwestia stanowczego rozwiązania problemu likwidacji oraz przesunięcia nowo powołanych organów poza strefę wpływów pojedynczych krajów członkowskich. O skuteczności nowych instrumentów mówić będzie można dopiero w chwili, gdy któryś z europejskich banków utraci płynność finansową. Niezależnie od formy nadanej filarom unii bankowej, bez mechanizmów umożliwiających likwidację nierentownych podmiotów jej skuteczność nie będzie wiele lepsza od nadzorów narodowych. W przyjętej formie, o likwidacji bądź wsparciu danej instytucji mają decydować względy polityczne. Dopóki się to nie zmieni, pokusa nadużycia wśród największych podmiotów finansowych pozostaje wysoka, zwłaszcza, że nowe rozwiązania dopuszczają możliwość rekapitalizacji ze środków publicznych.

W sprawie unii bankowej głos zabierają nie tylko polscy politycy, lecz także środowiska naukowe i sami zainteresowani przedstawiciele sektora bankowego. Klimat tych wypowiedzi w najlepszym razie można określić jako sceptyczny. Najczęstszym argumentem pozostania przy krajowym systemie nadzoru jest dobra kondycja polskiej bankowości w relacji do wielu państw eurolandu. Często podkreśla się też, że jednolity nadzór będzie odbywał się ze szkodą dla mniejszych banków regionalnych. Na ogół jednak nawet wśród mniej negatywnie nastawionych środowisk panuje przekonanie, że przed poznaniem ostatecznego kształtu, jaki przybierze unia bankowa, za wcześniej na jakiegokolwiek deklaracje. Jeśli jednak Polska zadeklaruje chęć dołączenia do unii w zakresie nadzoru, powinna czynnie uczestniczyć w negocjacjach wokół jej formy.

Osiągnięcie kompromisu w kwestii unii bankowej okupione zostało dużym kosztem. Nie jest to jednak koniec prac nad jej kształtem, zaś sam mechanizm nieraz jeszcze będzie przedmiotem dyskusji na poziomie międzynarodowym. Kwestią sporną pozostaje jednak fakt utworzenia nowego mechanizmu w oparciu o umowę międzynarodową – już teraz pojawiają się głosy, że jest to niezgodne z unijnym prawem oraz że Parlament rozważa zaskarżenie tej decyzji (Hirst 2014).

BIBLIOGRAFIA

- Committee on Economic and Monetary Affairs (2014), *Recommendation for second reading 21 March 2014 on the Council position at first reading with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council Deposit Guarantee Schemes (recast)* (05199/1/2014 – C7-0094/2014 – 2010/0270(COD)), Brussels.
- European Commission (2013), *Statement by Commissioner Barnier on the appointment of Daniele Nouy as first Chairperson of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism*, Press Release, MEMO/13/1155, Brussels.
- European Commission (2014a), *A comprehensive EU response to the financial crisis: Substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone*, Press Release MEMO/14/244, Brussels.
- European Commission (2014b), *Deposit Guarantee Schemes – Frequently Asked Questions*, Press Release, MEMO/14/296, Brussels.
- European Parliament (2013), *European Parliament legislative resolution of 15 April 2014 on the 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 and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council (COM(2013)0520 – C7-0223/2013 – 2013/0253(COD))*, Brussels.
- EBC (2014a), *Decyzja Europejskiego Banku Centralnego ws. ustanowienia Administracyjnej Rady Odwoławczej i jej regulaminu operacyjnego*, EBC/2014/16, Frankfurt am Main.
- EBC (2014b), *Nadzór Bankowy. Jednolity Mechanizm Nadzorczy*, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.pl.html> (dostęp: 30.07.2014).
- EBC (2014c), *Najczęściej zadawane pytania na temat Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego*, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/faq/html/index.pl.html> (dostęp: 30.07.2014).
- EBC (2014d), *Organisation of Supervisor Board*, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/orga/html/index.en.html> (dostęp: 30.07.2014).
- EBC (2014e), *Single Supervisory Mechanism. Organisation*, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/orga/html/index.pl.html> (dostęp: 30.07.2014).
- Gemzik-Salwach A (2014), *Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego*, <https://www.ur.edu.pl/file/36628/26.pdf> (dostęp: 30.07.2014).
- Green, Jennings-Marrens (2014), *EU Bail-In Powers and Transaction Structuring*, <http://www.mofo.com/~media/Files/Presentations/141016EUBailInPowersAndTransactionStructuring.pdf> (dostęp: 30.07.2014).
- Grosse T. G. (2013), *Dylematy unii bankowej*, „Analiza Natolińska 2”, nr 60.
- Hirst N. (2014), *Deal reached on banking union*, *European Voice*, <http://www.europeanvoice.com/article/2014/march/deal-reached-on-banking-union/80162.aspx> (dostęp: 30.07.2014).
- Koleśnik J. (2013), *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Komisja Europejska (2014), *Unia Bankowa – przywracamy stabilność finansową w strefie euro*, Press Release MEMO 14/294, Bruksela.
- Parlament Europejski i Rada (2013), *Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego 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 bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, (COM/2013/0520 final – 2013/0253 (COD))*, Bruksela.

- Schoenmaker D., Gros D. (2014), *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 52.
- Schoenmaker D., Peek T. (2014), *The state of the Banking Sector in Europe*, OECD Economics Department Working Papers No. 1102, OECD Publishing.
- Waliszewski K. (2013), *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektorów banków komercyjnych w Polsce*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Zielińska K. (2013), *Droga do unii bankowej w Europie*, „Ekonomia Międzynarodowa”, nr 4.

Klaudia Zielińska

**REFORM OF THE SUPERVISION OVER BANKS
IN THE EUROPEAN UNION – BANKING UNION**

Abstract. The article describes the concept of creating a banking union. It analyses the structure of each of its pillars as well as their evolution during the negotiations amongst Member States. The author also describes the attitude of Poland towards the project of a banking union.

Keywords: banking union, Single Supervision Mechanism, Single Resolution Mechanism, Deposit Guarantee System.