

2

Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce

Krzysztof Waliszewski¹

Wstęp

Kryzys na europejskim rynku usług bankowych i finansowych, a także pomoc publiczna udzielona bankom komercyjnym zagrożonym upadłością ze strony państw Unii Europejskiej zrodziły pytania o potrzebę systemowych regulacji i rozwiązań, które w przyszłości zapobiegałyby podobnym kryzysom. Jean Pisani-Ferry i Guntram B. Wolff na podstawie danych MFW wyliczyli, że w latach 1970–2011 średnia długość kryzysu wynosiła 3 lata, spadek produkcji wynosił 33% w stosunku do poziomu potencjalnego, a koszty fiskalne wynosiły 3,8% PKB². Obok wielu koncepcji prezentowanych na forum europejskim, na uwagę zasługuje pakt fiskalny oraz unia bankowa. Rozwiązania te w swojej istocie mają prowadzić do jeszcze większej integracji państw strefy euro jako naturalnych uczestników obu tych koncepcji. Pozostaje kwestia uczestnictwa państw będących poza obszarem wspólnej waluty euro, w tym również do momentu wejścia do niej, w tym Polski, oraz wpływu unii bankowej na polski system finansowy, w tym bankowy oraz na gospodarkę. Celem artykułu jest przedstawienie szans i zagrożeń dla sektora banków komercyjnych w Polsce wynikających z wdrażania unii bankowej. Rozważania dotyczą sytuacji, z jaką mamy do czynienia obecnie – Polska nie jest członkiem Unii Gospodarczej i Waluto-

¹ Dr K. Waliszewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

² J. Pisani-Ferry, G.B. Wolff, *The fiscal implications of a banking union*, Bruegel Policy Brief, September 2012.

wej i nieznana jest data wejścia z uwagi na konieczność spełnienia kryteriów konwergencji oraz aspekty społeczne – opinię większości społeczeństwa co do wejścia do strefy euro. Trudność pisania o tematyce unii bankowej jest związana z faktem, że porozumienia i szczegółowe rozwiązania dotyczące unii bankowej i poszczególnych jej filarów odbywają się w czasie pisania niniejszego opracowania. Autor żywi nadzieję, że pomimo powyższych trudności udało się zrealizować założony cel.

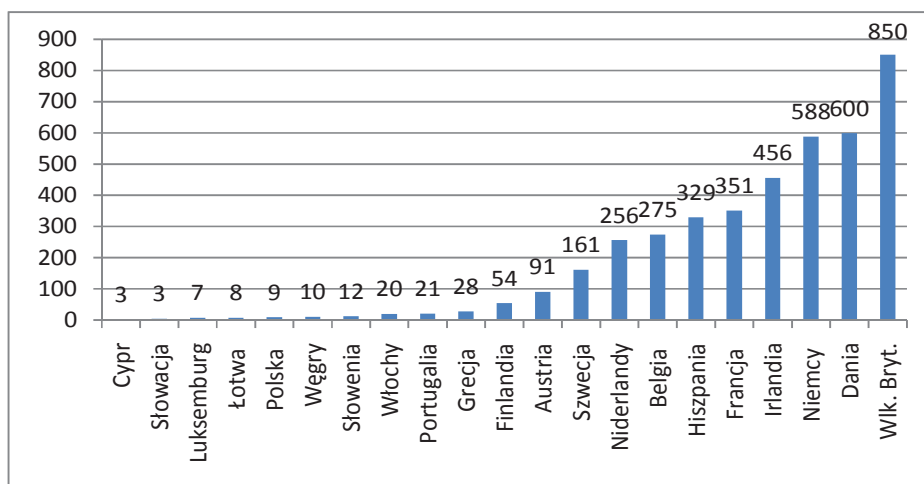
2.1. Przyczyny powstania koncepcji unii bankowej

Jak pokazuje historia, momenty kryzysowe w strukturach Unii Europejskiej prowadziły do coraz większej integracji państw będących jej członkami. Ostatni kryzys na rynkach finansowych, który miał wiele odsłon, m.in. kryzys na rynku kredytów hipotecznych i straty banków europejskich związane z rynkiem *subprime* i *mortgage*, problemy finansowe banków ważnych systemowo zagrażające ich istnieniu oraz rekapitalizacja i nacjonalizacja tych banków ze strony państw, osłabienie aktywności gospodarczej przejawiające się w niskim i ujemnym wzroście gospodarczym, wzroście bezrobocia i spadkiem dochodów, kryzys zadłużeniowy Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii (nazywanych przekornie PIGS), który przekłada się na kurs i pozycję euro jako waluty międzynarodowej, a tym samym na sytuację gospodarczą państw strefy euro, postawił strukturalnie UE zadanie stworzenia i wdrożenia koncepcji, która w przyszłości zapobiegnie powstawaniu podobnych kryzysów finansowo-bankowych. W związku z tym, że kryzys w strefie euro w dużym stopniu spowodowany jest nadmiernym zadłużeniem państw, wspólne działania z jednej strony powinny dotyczyć zwiększenia dyscypliny fiskalnej oraz dbałości o wspólny pieniądź, a z drugiej stworzeniu rozwiązań całościowych i systemowych dotyczących nadzoru finansowego, gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji, likwidacji i upadłości banków.

W działania na rzecz zwiększania stabilności finansowej poprzez wzmocnienie kapitałowe banków wpisuje się również dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR³, które mają wdrażać w okresie 2013–2019 do europejskiego porządku prawnego rekomendacje Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (Basel III). Pakiet CRD IV/CRR pozostawia krajom Wspólnoty, a dokładniej narodowym organom nadzoru bankowego, m.in. możliwość regulowania wysokości kapitałowych buforów antycyklicznych.

³ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CRR – Capital Requirements Regulation).

Wykres 2.1. Zatwierdzone programy pomocy państwa udzielonej przez państwa członkowskie dla sektora finansowego (mld EUR na dzień 30 marca 2010 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: O. Kowalewski, M.J. Radło, *Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*, raport z badania wykonanego na zlecenie Departamentu Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2011, s. 22, www.seendico.com (dostęp 12.01.2013).

Tabela 2.1. Ramy Unii Gospodarczej i Walutowej na najbliższe 10 lat według raportu Hermana Van Rompuy'a

Filar	Charakterystyka
Zintegrowane ramy finansowe	Mają zapewniać stabilność finansową, szczególnie w strefie euro i minimalizować koszty upadku banków ponoszone przez obywateli Europy. Ramy te przenoszą odpowiedzialność za nadzór na szczebel europejski i zapewniają wspólne mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów konsumentów.
Zintegrowane ramy budżetowe	Mające zapewnić zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim, obejmujące koordynację, wspólne podejmowanie decyzji, skuteczniejsze egzekwowanie oraz proporcjonalne działania w kierunku wspólnej emisji długu. Ramy te mogłyby obejmować także różne formy solidarności fiskalnej (uwspólnotwienia długu państw obszaru euro poprzez odpowiedni fundusz, euroobligacje).
Zintegrowane ramy polityki gospodarczej	Przewidują wystarczające mechanizmy zapewniające opracowywanie krajowych i europejskich rodzajów polityki propagujących trwały wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność oraz spójnych z prawidłowym funkcjonowaniem Unii Gospodarczej i Walutowej

Legitymacja demokratyczna i odpowiedzialność	Zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej w oparciu o wspólne sprawowanie suwerenności nad wspólnymi politykami oraz solidarność. Przejście państw ku bardziej zintegrowanemu podejmowaniu decyzji fiskalnych i gospodarczych będzie wymagało silnych mechanizmów, które zagwarantują legitymację wspólnego podejmowania decyzji i odpowiedzialność za nie. Zasadniczą sprawą jest uzyskanie publicznego poparcia dla ogólnoeuropejskich decyzji o dalekosiężnym wpływie na codzienne życie obywateli.
--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, Bruksela, 26 czerwca 2012.

Po raz pierwszy koncepcję unii bankowej przedstawił J.M. Barroso na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Na szczycie Unii Europejskiej w czerwcu 2012 r. zainicjowano prace nad stworzeniem unii bankowej. Kilka dni wcześniej ogłoszono sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej, przygotowane we współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz z prezesem Europejskiego Banku Centralnego *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*. W raporcie przedstawiono 4 filary Unii Gospodarczo-Walutowej na najbliższe 10 lat (tabela 2.1.):

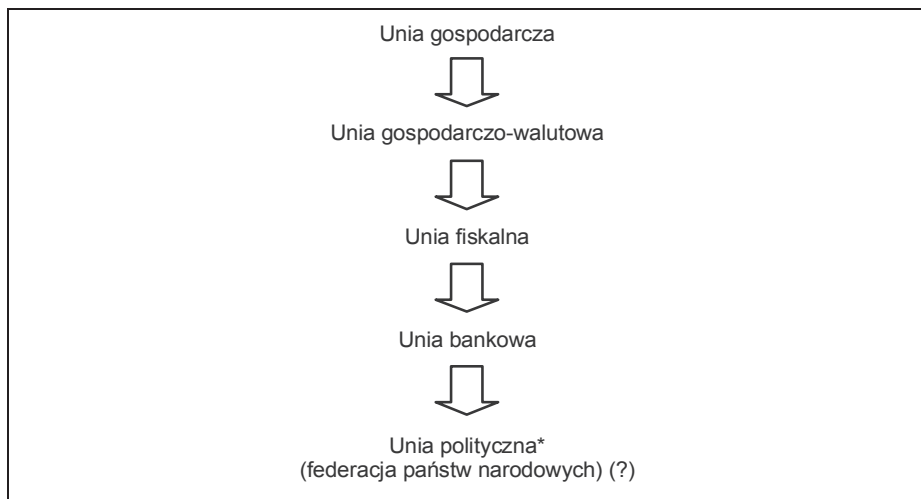
- zintegrowane ramy finansowe,
- zintegrowane ramy budżetowe,
- zintegrowane ramy polityki gospodarczej,
- legitymacja demokratyczna i odpowiedzialność.

Z koncepcji przedstawionej w raporcie wynika, że w najbliższych 10 latach strefa euro będzie się jeszcze bardziej integrować, przechodząc od unii gospodarczej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej, przez unię fiskalną i bankową, aż po organizację o charakterze politycznym – federację (schemat 2.1.).

Początkowo w Raporcie Van Rompuy'a założono, że zintegrowanymi ramami finansowymi należy objąć wszystkie państwa członkowskie UE; w ramach tych należy również uwzględnić rozróżnienie na państwa członkowskie należące i nienależące do strefy euro w tych elementach nowych ram, które są bardziej związane z funkcjonowaniem unii walutowej i ze stabilnością strefy euro niż z jednolitym rynkiem. Jednak w pakiecie ustaw przedstawionych we wrześniu 2012 r. określono, że do pierwszego filara unii bankowej, czyli jednolitego systemu nadzoru bankowego, będą mogły przystąpić kraje spoza obszaru euro na zasadzie „bliskiej współpracy” (*closer cooperation*), choć Komisja Europejska podkreśla, że państwa te nie staną się członkami unii bankowej. Takie stanowisko jest zrozumiałe ze względu na to, że EBC nie posiada wystarczających kompetencji poza obszarem euro. W praktyce tego typu partycypacja krajów spoza

obszaru euro w pewnych formach mechanizmu nadzorczego nie pozwalałaby na ich udział w procesie podejmowania decyzji w unii bankowej (brak prawa głosu)⁴.

Schemat 2.1. Poziomy integracji Unii Europejskiej



* koncepcja unii politycznej, czyli federacji państw narodowych jest związana z wypowiedzią Manuela Barosso dnia 12 września 2012 r. w Parlamencie Europejskim w czasie prezentowania raportu o stanie Unii Europejskiej: „Europa musi się stać «federacją państw narodowych», jeśli chce pokonać kryzys ekonomiczny i pozostać globalnym mocarstwem. Musimy kierować się ku federacji państw narodowych. To nasz polityczny horyzont. To musi kierować naszą pracą w nadchodzących latach”.

Źródło: Opracowanie własne.

W październiku 2012 r. opublikowano raport Erkki Liikanena⁵, szefa fińskiego banku centralnego i niezależnej grupy ekspertów, która opracowała raport dla Komisji Europejskiej, a zgodnie z którym ryzykowna działalność finansowa na dużą skalę, tj. handel instrumentami pochodnymi, powinna być oddzielona od przechowywania depozytów i powinny zajmować się nią oddzielne, inwestycyjne spółki w ramach grup bankowych. Jak stwierdzono w raporcie, nawet przy takim rozdziale zostanie zachowany „uniwersalny model europejskiej bankowości”, ponieważ wydzielone spółki inwestycyjne nadal funkcjonowałyby w ramach jednej grupy bankowej i banki nadal będą mogły oferować swoim klientom szeroką gamę produktów finansowych. Odwołując się do doświadczeń historycznych,

⁴ J. Ruszkowski, *Unia bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 106/2012, 28.11.2012.

⁵ *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Chaired by Erkki Liikanen, Final Report, Brussels, 2 October 2012.

propozycja Liikanena przypomina rozdział bankowości komercyjnej (depozyto-wo-kredytowej) i inwestycyjnej w USA wprowadzony ustawą Glass-Steagal Act i obowiązujący w latach 1933–1999.

2.2. Filary unii bankowej

W zaproponowanej koncepcji unii bankowej chodzi o stworzenie nowego wymiaru sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net*) oraz jednolitych zasad restrukturyzacji, likwidacji i upadłości banków (*resolution*) w wymiarze europejskim, ponieważ dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie koncentrowały się na konstruowaniu takich sieci na poziomie narodowym. Podstawowe filary unii bankowej obejmują:

1. Jednolity europejski nadzór bankowy (SSM, *Single Supervision Mechanism*).
2. Europejski system gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee Scheme, DGS*).
3. Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Banking Recovery and Resolution Plan, BRRP, resolution*).

Charakterystyka filarów unii bankowej zawarta jest w tabeli 2.2.

Tabela 2.2. Elementy składowe unii bankowej i ich charakterystyka

Element unii bankowej	Charakterystyka
1	2
Jednolity europejski nadzór bankowy	Jest niezbędny, by zagwarantować skuteczne stosowanie norm ostrożnościowych, kontroli ryzyka i prewencji kryzysowej w całej UE. Obecna struktura powinna jak najszybciej ewoluować w kierunku jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, na który składają się: poziom europejski i poziom krajowy. Ostateczna odpowiedzialność byłaby przypisana poziomowi europejskiemu. Taki system gwarantowałby, że nadzór bankowy we wszystkich państwach członkowskich UE będzie tak samo skutecznie ograniczać możliwość upadku banków oraz zapobiegać potrzebie interwencji za pomocą wspólnych gwarancji depozytów lub funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Dlatego na poziomie europejskim dysponowano by uprawnieniami nadzorczymi oraz uprawnieniami do zapobiegawczej interwencji mającymi zastosowanie do wszystkich banków. Bezpośrednie zaangażowanie ze szczebla europejskiego różniłoby się w zależności od wielkości i rodzaju banku. Należałoby w pełni rozważyć możliwość powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu uprawnień do nadzoru nad bankami w strefie euro.

1	2
Europejski system gwarantowania depozytów	System ten mógłby nadać europejski wymiar krajowym systemom gwarantowania depozytów w odniesieniu do banków podlegających nadzorowi europejskiemu. Zwiększyłby wiarygodność istniejących rozwiązań i byłby ważną gwarancją, że kwalifikujące się depozyty wszystkich instytucji kredytowych są dostatecznie ubezpieczone. System ten mógłby powstać pod nadzorem wspólnego organu restrukturyzacyjnego. Jeżeli chodzi o strefę euro zabezpieczeniem fiskalnym dla organu właściwego do celów gwarantowania depozytów mógłby być europejski mechanizm stabilności.
Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków	Byłby finansowany w pierwszej kolejności ze składek banków, mógłby zapewniać pomoc przy stosowaniu środków w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków objętych nadzorem europejskim, tak by można było w uporządkowany sposób likwidować nieradzące sobie instytucje, a tym samym chronić pieniądze podatnika. System ten mógłby powstać pod nadzorem wspólnego organu restrukturyzacyjnego. Jeżeli chodzi o strefę euro zabezpieczeniem fiskalnym dla organu właściwego do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków mógłby być Europejski Mechanizm Stabilności (ESM).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, Bruksela, 26 czerwca 2012.

W komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego⁶ określono również proponowany harmonogram wdrażania unii bankowej w strefie euro. Szczególnie jeżeli dany bank otrzymuje wsparcie ze środków publicznych, EBC miałby od początku posiadać uprawnienia do przejmowania nadzoru nad każdym bankiem. W odniesieniu do wszystkich pozostałych banków nadzór sprawowany przez EBC będzie automatycznie wprowadzany etapowo: w dniu 1 lipca 2013 r. dla banków europejskich o największym znaczeniu systemowym i w dniu 1 stycznia 2014 r. dla wszystkich innych banków. Zatem od dnia 1 stycznia 2014 r. wszystkie banki w strefie euro miał podlegać nadzorowi na szczeblu europejskim. Ostatecznie na szczycie UE w Brukseli w grudniu 2012 r. ustalono, że nowy nadzór będzie w pełni operacyjny od 1 marca 2014 r., a jeszcze w 2013 r. Komisja Europejska przedstawi propozycje w sprawie drugiego filara unii bankowej – wspólnego mechanizmu restrukturyzacji banków. Pozostałe ustalenia szczytu UE z grudnia 2012 r. dotyczyły następujących kwestii:

- jednolity nadzór bankowy będzie dotyczył tylko banków ważnych systemowo, tzn. banków o aktywach powyżej 30 mld euro lub 20 proc. PKB danego kraju albo banków, które mają oddziały przynajmniej w trzech kra-

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej, Bruksela, 12.09.2012 r., COM(2012) 510 final.

- jach Wspólnoty. W uzasadnionych sprawach EBC będzie ingerował w przypadku mniejszych banków,
- kraj spoza strefy euro nie będzie miał głosu w Radzie Prezesów EBC, ale będzie miał równe prawa z państwami strefy euro w Radzie Nadzoru, która decyzje przygotowuje. Będzie też mógł nie dostosować się do finalnej decyzji Rady Prezesów, jeśli będzie niezgodna z postanowieniem Rady Nadzoru,
 - kraje spoza euro nie zostaną przegłosowane w Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego, który skupia 27 nadzorców. Gwarancją ma być system głosowania podwójną większością obu grup państw⁷.

Tabela 2.3. Cele szczegółowe nadzoru mikro- i makroostrożnościowego rynku finansowego w UE

Nadzór mikroostrożnościowy	Nadzór makroostrożnościowy
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyważenie interesów organów nadzoru w krajach macierzystym i przyjmującym, tzn. wzmocnienie procedur i praktyk mających na celu kwestionowanie decyzji krajowego organu nadzoru w relacjach transgranicznych 2. Zapewnienie równych szans instytucjom finansowym działającym w różnych państwach członkowskich 3. Lepsze zapobieganie kryzysom i zarządzanie kryzysem w skali europejskiej 4. Zwiększenie skuteczności i efektywności kosztowej nadzoru w przypadku nadzorowanych przedsiębiorstw 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie europejskiego systemu oceny ryzyka makroostrożnościowego 2. Zwiększenie skuteczności mechanizmów wczesnego ostrzegania 3. Umożliwienie, aby oceny ryzyka znajdowały swoje odzwierciedlenie w działaniach odpowiedzialnych organów

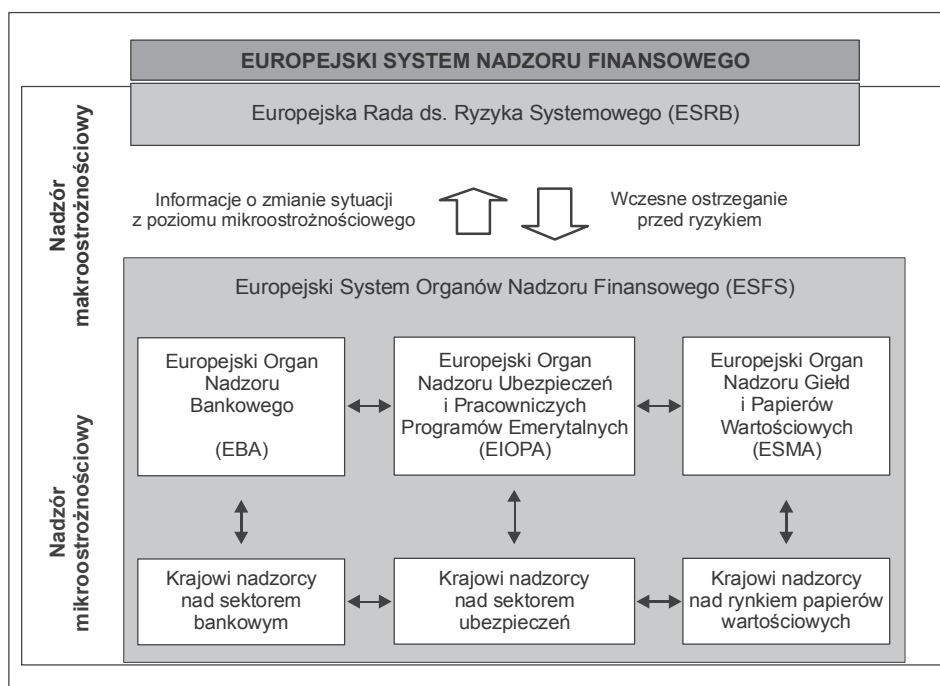
Źródło: W. Gradoń, *Ewolucja koncepcji nadzoru finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] K. Znanięcka, W. Gradoń (red.), *System bankowy i rynki finansowe w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Studia Ekonomiczne nr 71, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 166.

⁷ Jak twierdzą analitycy Deutsche Banku w raporcie *Unia bankowa: nie ma powodów do świętowania* (opublikowanym dnia 21 grudnia 2012 r.): „zgadzając się na ustanowienie wymogu podwójnej większości dla podejmowania decyzji w EBA przywódcy UE zgodzili się na sparaliżowanie tej instytucji, ponieważ państwa członkowskie nieuczestniczące w unii bankowej na czele z Wielką Brytanią, będą korzystać z nieproporcjonalnie dużych wpływów i będą w stanie zawetować każde porozumienie. Szanse EBA na stworzenie jednolitego zbioru przepisów – co jest warunkiem wstępnym skutecznego ponadnarodowego nadzoru są więc nikłe”. Pielach M., *Wszystkie wady unii bankowej*, relacja z debaty unia bankowa: czy jest szansa na uniknięcie rozwarstwienia Unii Europejskiej?, która odbyła się dnia 20 grudnia 2012 r. w Warszawie z udziałem D. Hübner, L. Koteckiego, H. Bochniarz, R. Bugaja, A. Reicha, A. Sławińskiego, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp 2.01.2013).

Ostatni kryzys finansowy udowodnił, że kontrola pojedynczych instytucji finansowych, czyli nadzór mikroostrożnościowy nie wystarcza. Wysoki udział aktywów systemu finansowego w PKB oraz silne wzajemne powiązania systemu finansowego i gospodarki realnej sprawiły, że potrzebny okazał się drugi filar nadzoru nad systemem finansowym – nadzór makroostrożnościowy (makrosta-bilnościowy)⁸, polegający na:

- analizie systemu finansowego i jego związków z realną sferą gospodarki,
- identyfikacji ryzyka dla stabilności finansowej,
- podejmowaniu działań mających na celu ograniczenie i zapobieganie ry-zyku dla stabilności systemu finansowego.

Schemat 2.2. Europejski System Nadzoru Finansowego



Źródło: K. Mitreġa-Niestrój, *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurounii Europejskiej w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 166.

Jako reakcja regulatorów rynku finansowego UE w ramach realizacji „pakietu postkryzysowego” dnia 16 grudnia 2010 r. została powołana do życia

⁸ Por. T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystywanie instrumentów nadzorczych w polityce makrosta-bilnościowej*, „Zarządzanie Publiczne” 3/2010.

Europejska Rada Ryzyka Systemowego (ESRB – *European Systemic Risk Board*), jako organ odpowiedzialny za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym w UE-27⁹, a także Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (ESFS – *European System of Financial Supervision*). W skład ESFS wchodzi¹⁰:

- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego,
- Europejskie Urzędy Nadzoru,
- Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru,
- właściwe organy nadzoru państw członkowskich.

Jednym z głównych elementów reformy nadzoru finansowego w UE było powołanie trzech Europejskich Urzędów Nadzoru w miejsce wcześniej funkcjonujących komitetów nadzorców europejskich (CEBS, CEIOPS, CESR), zwanych komitetami III poziomu (3L3) procedury Lamfalussy’ego¹¹. Powstanie Europejskiego Systemu Nadzoru Bankowego było również zastosowaniem się do wniosków z raportu de Larosière’a. W ramach tworzenia nowej architektury nadzorczej systemu finansowego w Unii Europejskiej od stycznia 2011 r. zaczęły działać Europejskie Urzędy Nadzoru (EFS), zajmujące się nadzorem makroostrożnościowym w państwach w Unii Europejskiej:

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) z siedzibą w Londynie,
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) z siedzibą w Paryżu,
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) z siedzibą we Frankfurcie.

W zakresie gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej nastąpiła harmonizacja znaczącej części rozwiązań na poziomie europejskim poprzez wdrożenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów wraz z aktami zmieniającymi. Instytucja gwarantowania depozytów w zależności od kraju może pełnić funkcję¹²:

- *paybox* – systemy odpowiedzialne wyłącznie za wypłatę środków gwarantowanych (np. Niemcy, Holandia),
- *paybox plus* – systemy, w których gwarant depozytów ma dodatkowe funkcje, np. funkcje *resolution* (np. Wielka Brytania),

⁹ O. Szczepańska, *Nadzór makroostrożnościowy*, „Bank” 10/2012.

¹⁰ A. Janc, *Tendencje w obszarze regulacji instytucji funkcjonujących na rynkach finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, G. Kotliński, K. Waliszewski, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 217.

¹¹ Więcej na temat prac Komitetu Mędrców pod przewodnictwem barona Alexandra Lamfalussy’ego zob. także: H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

¹² *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*; Financial Stability Board, luty 2012.

- *loss minimiser* – systemy, w których gwarant depozytów aktywnie angażuje się w wybór metody *resolution*, kierując się zasadą najniższego kosztu (np. Francja, Włochy, Hiszpania),
- *risk minimiser* – systemy, w których gwarant depozytów dysponuje pełnym zakresem metod *resolution* oraz pełni funkcje nadzorcze.

W okresie kryzysu finansowego instytucje gwarantowania depozytów zastosowały następujące działania:

- wzrost limitu gwarancji do równowartości w walucie krajowej 100 000 euro (do 31.12.2010 r.), niekiedy uzupełniony wprowadzeniem pełnych gwarancji depozytów,
- okres wypłaty środków gwarantowanych skrócono do 20 dni roboczych (od końca 2010 r.).

Pomimo tych działań między krajowymi systemami gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej występują różnice m.in. w sposobie zbierania składki (system *ex post*, system *ex ante*, system mieszany), rodzajach wkładów podlegających pod system gwarantowania depozytów (wkłady bankowe i niebankowe), a także w zakresie szczegółowych rozwiązań. Pojawia się również pytanie o siłę finansową krajowych gwarantów depozytów w przypadku niewypłacalności dużego banku – w związku z brakiem możliwości zwrócenia środków deponentów przez instytucję gwarantowania depozytów, ciężar ten spadłby na państwo i podatników.

Celem uporządkowanej upadłości banków jest ochrona stabilności finansowej, ochrona deponentów oraz ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych, czyli faktycznie pieniędzy podatników. Stosowane w Europie rozwiązania związane z udzielaniem pomocy publicznej przez państwa, czyli rekapitalizacja i nacjonalizacja banków doprowadziły do zwiększenia relacji długu publicznego do PKB. W Europie poziomy długu/PKB są tak wysokie, że nie ma przestrzeni na ratowanie banków poprzez rekapitalizację i nacjonalizację – będą wykorzystywać *resolution*¹³ (wiele państw zrozumiało to i wdrożyło narzędzia *resolution*). Środki niezbędne na skuteczne zastosowanie rekapitalizacji i nacjonalizacji są tak duże, że kraj praktycznie może stać się niewypłacalny. W krajach Unii Europejskiej *resolution* nie był rozpowszechniony przed współczesnym kryzysem finansowym. W 2009 r. wprowadzono w Wielkiej Brytanii *Special Resolution Regime*. Decyzję tę wymusił kryzys w brytyjskim systemie bankowym w 2008 r. i konieczność szybkiego przeprowadzenia programu naprawczego

¹³ *Resolution* to prawnie określony sposób postępowania władz wobec banku zagrożonego niewypłacalnością (upadłością), w szczególności: krytycznie niedokapitalizowanego, niemającego pozyskać odpowiednich kapitałów, mającego problemy z płynnością, prowadzącego działalność zbyt ryzykowną lub niezgodną z prawem. Główne metody *resolution* to OBA – Open bank assistance, P&A – Purchase & assumption, Likwidacja i wypłata depozytów. *Resolution – efektywność zależna od skutecznych mechanizmów*, BFG, 17.09.2010.

i likwidacji instytucji kredytowych. Przykład Hiszpanii pokazuje, że w strefie euro obok mechanizmu pomagającego stabilizować finanse publiczne należy zbudować system, który zagwarantuje wspólne europejskie źródło kapitału ostatej szansy dla sektora finansowego. Mechanizm pozwoliłby oddzielić stabilność krajowego systemu finansowego od sytuacji budżetowej danego kraju¹⁴.

W związku z koncepcją unii bankowej pojawiało się i pojawia wiele pytań, a na niektóre z nich nie ma jeszcze odpowiedzi:

- Czy wszystkie banki będą podlegały pod jednolity nadzór bankowy, czy tylko banki ważne systemowo lub objęte pomocą publiczną? Odpowiedzi na to pytanie udzielił szczyt UE w grudniu 2012 r., kiedy w ramach porozumienia Francja i Niemcy ustalili, że nadzór EBC będzie obejmował banki ważne systemowo.
- Jakież będą relacje między EBC jako nadzorcą banków a Europejskim Organem Nadzoru Bankowego (EBA)?
- Jaka będzie rola EBA jako dodatkowego organu nadzoru na poziomie europejskim, obejmującym nadzór państw, które przystąpią do jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz państw poza nim?
- Jakież będą zasady współpracy EBC z nadzorcami lokalnymi spoza SSM w przypadku grup bankowych?
- Jak pogodzić rolę EBC jako organu prowadzącego politykę monetarną i dbającego o stabilny poziom (niską inflację) z rolą nadzorcy nad bankami przy występowaniu sprzeczności w jednoczesnej realizacji tych funkcji?

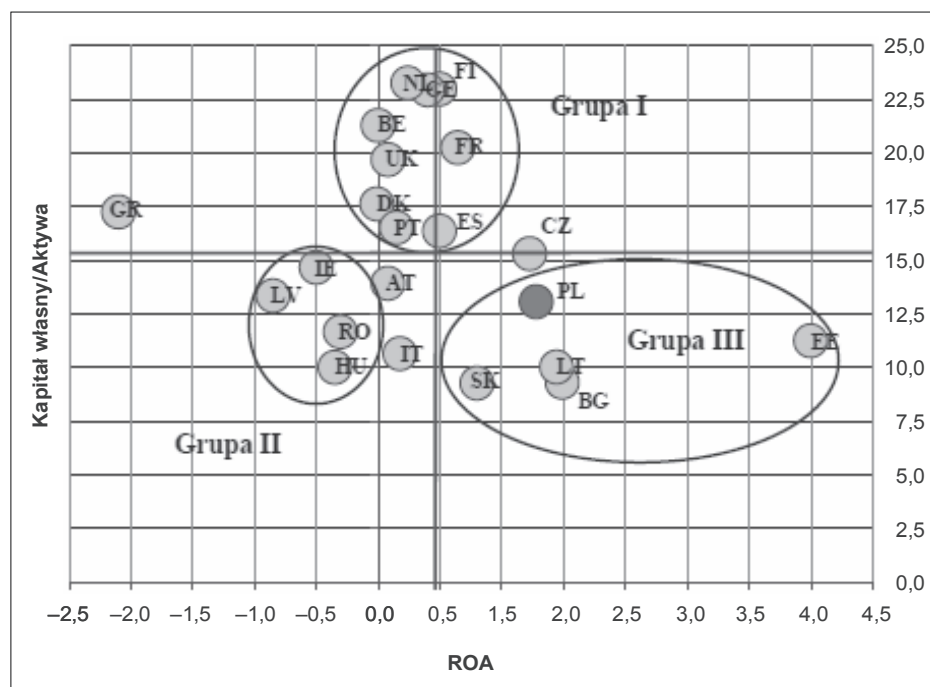
2.3. Skutki unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce

2.3.1. Stan obecny sektora banków komercyjnych w Polsce na tle europejskim

Aby określić potencjalny wpływ unii bankowej na sektor banków komercyjnych w Polsce należy dokonać diagnozy tego sektora. Po ponad 20 latach transformacji systemowej oraz towarzyszącej jej transformacji sektora bankowego w Polsce, obecnie mamy w Polsce bezpieczny, rentowny i dobrze rozwinięty sektor banków komercyjnych. W strukturze własnościowej dominuje kapitał zagraniczny, w tym w większości pochodzący z państw Unii Gospodarczej i Walutowej.

¹⁴ A. Raczko, *Unia bankowa z perspektywy wspólnej polityki pieniężnej w strefie euro*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr 123/2012, s. 25.

Schemat 2.3. Rentowność aktywów ogółem (ROA) vs. mnożnik kapitałowy (aktywa ogółem/kapitał własny) w wybranych sektorach bankowych Unii Europejskiej w 2011 roku



Legenda: AT – Austria, BE – Belgia, CZ – Czechy, DE – Niemcy, DK – Dania, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, GR – Grecja, HU – Węgry, IE – Irlandia, IT – Włochy, NL – Holandia, PL – Polska, PT – Portugalia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania

Grupa I – niski poziom rentowności aktywów ogółem, wysoki poziom mnożnika kapitałowego

Grupa II – ujemna rentowność aktywów ogółem, niski poziom mnożnika kapitałowego

Grupa III – wysoka rentowność aktywów ogółem, niski poziom mnożnika kapitałowego

Źródło: B. Lepczyński, M. Penczar, *Wpływ globalnego kryzysu zaufania na pozycję polskiego sektora bankowego w Unii Europejskiej*, Zarządzanie i Finanse, Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 4/1, 2012, s. 415.

Polski sektor bankowy pozostał stabilny i zyskowy w okresie ostatnich zawirowań na rynkach finansowych. Wskaźniki efektywności polskiego sektora bankowego (mierzone wskaźnikami ROA i ROE) w porównaniu ze wskaźnikami sektorów bankowych dużych gospodarek również są na przyzwoitym poziomie; zarówno w zakresie zwrotu na aktywach, jak i zwrotu na kapitale. To oznacza, że banki działające w Polsce są nie tylko bezpieczne, ale się rozwijają i są efektywne w porównaniu z bankami innych europejskich państw. Polskie banki

sytuują się w czołówce pod względem takich parametrów jak współczynnik wypłacalności (trzecie miejsce w Europie po Niemczech i Holandii) oraz pilnie dzisiaj obserwowanego współczynnika Tier 1, bo to kapitał służący do realnego pokrywania strat w warunkach utrzymywania przez bank wypłacalności i nieprzerwanej działalności (drugie miejsce w Europie, tuż po Niemczech)¹⁵. Ponadto Polska należy do krajów, które charakteryzuje wysoki poziom rentowności aktywów i niski poziom mnożnika kapitałowego (schemat 2.3.).

Tabela 2.4. Wskaźnik rentowności ROE w wybranych sektorach bankowych w Unii Europejskiej w latach 2007–2011 (w %)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6
Estonia	30,2	13,4	-24,6	2,1	33,3
Czechy	24,4	20,7	26,4	19,7	18,7
Polska	24,9	20,7	11,2	13,2	16,6
Litwa	25,9	13,5	-48,4	-4,7	15,3
Słowacja	16,6	15,4	6,7	12,6	14,5
Francja	9,8	3,6	7,2	12	13,1
Szwecja	19,7	14,3	5,1	10,5	12,6
Hiszpania	19,6	12,6	9,2	7,9	7,5
Bułgaria	24,8	23,1	10,2	7,9	7,1
Holandia	18,7	-12,5	-0,4	7,1	5,4
Portugalia	18,7	5,6	7,3	7,5	2,3
Włochy	13,9	4,9	4	3,7	2,2
Wielka Brytania	6,2	-10,3	2,6	3,9	1,7
Austria	17	2,6	1,5	7,9	1,4
Belgia	13,2	-36,5	-2,7	10,7	0,7
Dania	16,1	7	-3,2	0	-0,2
Rumunia	10,5	17	2,9	-1,7	-3,4
Węgry	18,4	16,7	8,3	1,2	-3,9

¹⁵ W. Kwaśniak, *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr 123/2012, s. 31.

1	2	3	4	5	6
Irlandia	16,4	-8	-40,6	-66,5	-8,6
Łotwa	24,3	4,6	-41,6	-20,4	-11,2
Słowenia	16,3	8,1	3,9	-2,2	-11,7
Grecja	14,5	3,2	-1,7	-8,8	-34,2
Niemcy	6,5	-2,5	5	8,8	

Źródło: *Global Financial Stability Report*, IMF, April 2012.

Od ponad dekady w Polsce nie upadł żaden bank komercyjny i spółdzielczy. System gwarantowania depozytów w Polsce sprawuje BFG. W 2011 r. utworzone przez wszystkie banki i utrzymywane w ich aktywach fundusze ochrony środków gwarantowanych (po aktualizacji w dniu 1 lipca 2011 r. oraz powiększeniu o wartość fośg utworzonego we wrześniu 2011 r. przez Polbank EFG SA) wyniosły 3 216 992,1 tys. zł¹⁶. Dokonane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaty środków gwarantowanych od początku jego działalności w lutym 1995 r. wyniosły 814,4 mln zł i objęły 318,8 tys. uprawnionych deponentów. Jednak w przypadku państw Unii Europejskiej, w których banki komercyjne miały problemy finansowe, siła finansowa instytucji gwarantowania depozytów jest niska i wystarczyłaby na uratowanie kilku małych banków lub jednego średniej wielkości.

2.3.2. Szanse związane z unią bankową dla sektora banków komercyjnych w Polsce

Wśród szans związanych z unią bankową dla polskiego sektora banków komercyjnych, w przypadku pozostawania Polski poza unią monetarną i bankową, należy wymienić wzrost bezpieczeństwa systemowego i stabilności finansowej w Eurolandzie, a także w całej UE. Wzrost bezpieczeństwa finansowego wynika z faktu, że naprzeciw potężnych grup bankowych stanie równie potężny nadzór, zdolny kontrolować ich działalność w skali całej strefy euro, a nawet całej Unii. Nie da się więc już uciekać przed nadzorcą z kraju do kraju, wykorzystywać to, że w jednych krajach nadzór może być łagodniejszy niż w innych, lekceważyć zasad ostrożności w jednych państwach, ryzykując, że co najwyżej licencję bankową straci tam spółka-córka, a nie cała grupa. Rozliczanie grup bankowych z posiadanego płynnego kapitału następowałoby w skali całej Unii, a więc niedobór środków w jednych krajach dałoby się pokryć nadwyżką

¹⁶ Raport roczny BFG za 2011 r., www.bfg.pl (dostęp: 30.12.2012).

w innych. Zintegrowany system gwarancji depozytów również wyglądałby bardziej wiarygodnie niż obecne systemy krajowe. Brzmi to logicznie: skuteczna kontrola gigantów może nastąpić tylko na odpowiednim poziomie¹⁷. Zwiększona stabilność systemu finansowego, która ma być osiągnięta poprzez unię bankową będzie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu państw strefy euro, z którymi Polska ma liczne kontakty handlowe, a więc i pośrednio państw spoza strefy euro.

Jako Polska będziemy mieć jednego partnera w postaci EBC zamiast kilkunastu narodowych nadzorów, co jest elementem pozytywnym i wzmacnia naszą pozycję i pozycję polskich banków, jako że EBC z natury lepiej rozumie ryzyka systemowe oraz jest mniej podatny na narodowe naciski polityczne. Korzyścią samej unii bankowej jest przyspieszenie i podjęcie dyskusji o przystąpieniu Polski do strefy euro – skoro jako kraj chcemy współdecydować o przyszłości Europy, powinniśmy wejść do kręgu krajów bardziej się integrujących pod względem monetarnym, fiskalnym, bankowym, a zatem stać się członkiem strefy euro. Pytanie jest tylko, kiedy to nastąpi i na jakich warunkach.

2.3.3. Zagrożenia związane z unią bankową dla sektora banków komercyjnych w Polsce

W dyskusjach nad unią bankową dla Polski istotny jest przede wszystkim spór pomiędzy krajami macierzystymi (*home*) i goszczącymi (*host*). Mimo że kraje poza strefą euro nie będą poddane mechanizmowi jednolitego nadzoru bankowego ze strony EBC, przyszła unia bankowa będzie wywierać wpływ na banki w krajach, które nie są członkami obszaru euro, poprzez¹⁸:

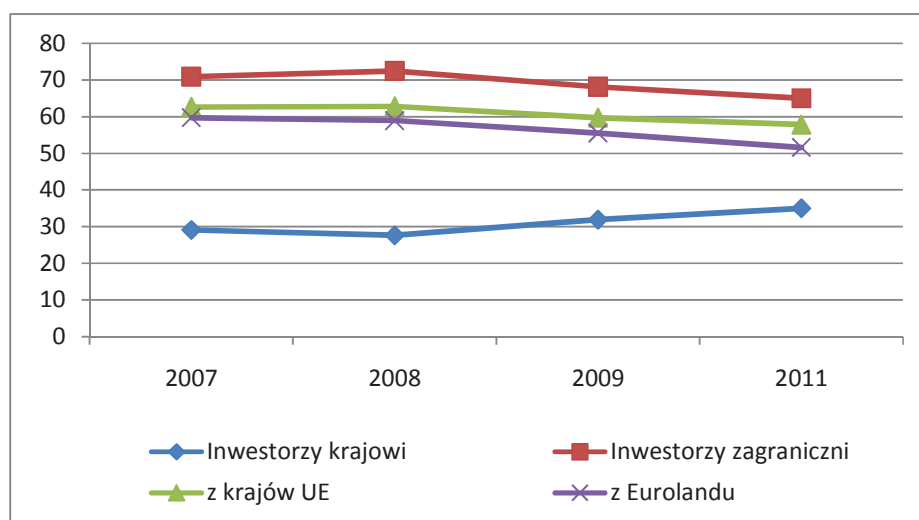
- 1) stosunki własnościowe, banki-córki (*subsidiaries*), banki-filie, banki w jednej grupie itd.,
- 2) nowy nadzór EBC w szczególności wobec banków-filii – w tym przypadku nadzór może przenieść się ze stolic państw spoza obszaru euro do Europejskiego Banku Centralnego,
- 3) wpływ na część lub nawet na całość systemu bankowego państw spoza obszaru euro,
- 4) dokapitalizowanie banków-filii lub banków-córek, ale także – niestety – poprzez ewentualne wycofywanie kapitału z tych banków w celu stabilizacji własnej pozycji lub stabilizacji waluty euro,
- 5) możliwość realokacji depozytów bankowych przez firmy lub obywateli państw spoza obszaru euro do banków operujących w tym obszarze, które

¹⁷ W. Orłowski, *Europejska unia bankowa*, „Polityka” 16.10.2012.

¹⁸ J. Ruskowski, *Unia bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 106/2012, 28.11.2012.

będą objęte gwarancjami nowego funduszu ratunkowego obszaru euro, którym będzie Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism* – ESM, jego prekursorem był Europejski Fundusz Stabilności Finansowej – EFSF)¹⁹.

Wykres 2.2. Struktura własnościowa sektora bankowego w Polsce – udział w aktywach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych www.knf.gov.pl (dostęp 10.12.2012).

Obecnie prawie 70% aktywów polskiego sektora bankowego jest kontrolowane przez kapitał zagraniczny, z czego znaczna większość przypada na grupy bankowe wywodzące się ze strefy euro (ponad 50% udziału w aktywach, wykres 2,2.). Jeśli banki-córki wchodzące w skład europejskich grup bankowych podlegać będą jurysdykcji europejskiego nadzoru, to tenże będzie z pewnością koncentrował swoją uwagę na grupie finansowej jako całości, gubiąc przy tym wątek lokalny. W tej sytuacji staniemy przed olbrzymim wyzwaniem zapewnienia możliwości oddziaływania naszego lokalnego nadzoru na działalność obecnych w Polsce banków. Jest to o tyle ważne, że jedną z istotnych wartości i źródeł stabilności naszego systemu bankowego (co podkreślają np. agencje ratingowe) jest dziś silny i niezależny lokalny nadzór. Za ochroną suwerenności w kwestii regulacji i nadzoru (także w kontekście tego, aby miał on w praktyce kogo nadzorować) przemawia fakt istnienia znaczących różnic pomiędzy sytuacją sektora finansowego w Polsce i Europie Zachodniej, by wspomnieć tu jedynie znacznie

¹⁹ Z założenia zdolności finansowe ESM mają wynosić 700 mld euro, na które składają się państwa UE-17.

mniejsze jego rozmiary (w relacji do rozmiarów gospodarki), tradycyjny model biznesowy i znacznie inną naturę wyzwań²⁰.

Tabela 2.5. Udział w aktywach sektora bankowego w Polsce wybranych inwestorów zagranicznych

Państwo	2007	2008	2009	2011
Włochy	17,4	13,2	13,3	12,5
Holandia	10,9	10,8	8,7	8,5
Niemcy	9,3	10,3	9,9	10,5
USA	7,3	8,6	7,4	6,2
Belgia	5,6	6,1	5,7	3,3
Irlandia	5	5,3	4,9	0
Francja	3,9	4,6	4,6	5,1
Portugalia	3,9	4,5	4,2	3,9
Austria	2,2	2,3	2	2,1
Szwecja	1,3	2	2,1	2,9
Grecja	1,5	1,8	2,2	5,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych www.knf.gov.pl (dostęp 10.12.2012).

W odniesieniu do banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny istnieje obawa o spadek efektywności w procesie komunikacji między krajowym nadzorem a nadzorem kraju macierzystego, który w unii bankowej będzie dodatkowo powiększony o ogniwo EBC. Uniemożliwi to korespondencję pomiędzy nadzorami poszczególnych państw członkowskich UE.

Niezależnie więc od naszej woli relacje między nadzorem w strefie euro a nadzorem krajowym będą zdefiniowane przez wspólne unijne regulacje i oparte na wspólnych zasadach nadzorczych (*single rule book*). Mechanizm egzekwowania przez EBC nadzoru w sprawach dotyczących krajów spoza strefy będzie musiał być spójny z decyzjami podjętymi na forum Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

Równocześnie trzeba pamiętać, że stworzenie paneuropejskich rozwiązań nie daje gwarancji, że uda się w ten sposób uniknąć błędów. Co więcej, jeśli europejski nadzór szybko dojdzie do wniosku, że efektywna i pełna kontrola (cho-

²⁰ A. Halesiak, *Europejska unia bankowa – polskie dylematy*, „Bank” 4/2012.

ciężby ze względu na brak przejrzystości struktur) jest w praktyce niemożliwa, to należy oczekiwać, że będzie on stosował – tak na wszelki wypadek – zasadę nadmiernej restrykcyjności²¹.

Sama unia bankowa oznacza pogłębianie Europy dwóch prędkości, z częścią związaną z unią fiskalną i bankową (państwa strefy euro) i z częścią państw poza nią (państwa poza strefą euro)²².

Zagrożeniem koncepcji unii bankowej dla państw spoza strefy euro jest ograniczenie transgranicznej działalności banków z krajów strefy euro w krajach, które znajdują się poza wspólnym nadzorem, a także zaufanie rynków finansowych do państw będących w systemie, przekładające się na niższą rentowność emitowanych przez nie dłużnych papierów wartościowych. W konsekwencji państwa poza wspólnymi mechanizmami integracyjnymi – unią monetarną, paktem fiskalnym i unią bankową, jako mniej wiarygodne dla inwestorów zagranicznych, będą płaciły więcej inwestorom za emitowane przez siebie papiery dłużne.

2.3.4. Opinie polskich ekonomistów na temat unii bankowej

Opinie polskich ekonomistów związane z wadami i zaletami unii bankowej zostały zebrane w tabeli 2.6.

Tabela 2.6. Opinie polskich ekonomistów na temat unii bankowej

Stanisław Kasiewicz, Lech Kurkliński	<p>Ekonomiści wyróżnili 5 następujących wariantów.</p> <ul style="list-style-type: none"> – wariant konfrontacyjny – odrzucenie, włącznie z zawetowaniem unii bankowej w ramach struktur unijnych. Zdecydowane odrzucenie projektu unii bankowej narzuca się jako pierwsza, logiczna i rozsądna decyzja. Nie jesteśmy członkami strefy euro, nie doprowadziliśmy do sytuacji kryzysowej, więc nie jest to nasza sprawa ani nasza odpowiedzialność za jej działanie. Jednak radykalne storpedowanie tego projektu oznacza, że nie tylko nie jesteśmy zainteresowani, jak będą realizowane cele unii bankowej, ale wetujemy projekt, który potencjalnie może ograniczać częstotliwość i skutki ekonomiczne kryzysów bankowych; – wariant dwustrefowy, oznacza zachowanie odrębności pomiędzy strefą euro wraz z unią bankową a pozostałymi krajami członkowskimi. W świetle deklaracji ministra Rostowskiego wydaje się, że zastosowanie tego właśnie rozwiązania zostało zapowiedziane przez Polskę.
---	---

²¹ A. Szelańska, *Europejska unia bankowa – remedium czy pułapka dla krajowych sektorów bankowych?*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, (red.) A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 388.

²² A. Halesiak, *Europejska unia bankowa – polskie dylematy*, „Bank” 4/2012.

	<p>czyli pozostanie poza strukturami i mechanizmami działania nowej unii bankowej. To otwiera drogę instytucjom unijnym oraz krajom strefy euro do tworzenia własnego nowego ładu finansowego. Z dużą dozą prawdopodobieństwa oznacza to faktyczne powstanie „Europy dwóch prędkości”. Tym samym Polska straci wpływ na przyszły kształt bankowości w Europie;</p> <ul style="list-style-type: none"> – wariant trzeci to bierne wyczekiwanie. Istotą tego wariantu jest nie tyle odrzucanie udziału w realizacji projektu unii bankowej, ile bierne wyczekiwanie na jej konkretyzację – zakładanie, że odium ewentualnej negacji spadnie na inne państwa. Bądź też liczenie na pojawienie się korzystniejszych dla Polski, zmodyfikowanych rozwiązań wobec wstępnej propozycji. Taka postawa nie jest pożądana, bo naszym zdaniem projekt unii bankowej może się okazać sprawnym instrumentem stabilizowania europejskiego systemu finansowego; – wariant czwarty polega na wynegocjowaniu własnych warunków dla krajów spoza strefy euro. Jesteśmy zdania, że przyjęcie koncepcji unii bankowej, a nawet uzyskanie prawa głosu w tym projekcie nie jest najważniejsze, bo te zdarzenia nie spowodują, że Polska zdobędzie realny wpływ na podejmowane decyzje nadzorcze, fiskalne, dotyczące systemu gwarantowania depozytów czy ratowania zagrożonych banków. Ważniejsze jest wypracowanie mechanizmów na szczeblu ogólnoeuropejskim i na poziomie krajowym, które nie budziłyby sprzeciwu krajów będących poza strefą euro; – wariant piąty to przystąpienie do unii bankowej i zaaprobowanie obecnych warunków. W tych warunkach uzyskalibyśmy dostęp do informacji istotnych nie tylko dla przedkładanej propozycji, ale również tworzącego się nowego układu finansowego Europy. Pozostaje jednak pytanie, czy jesteśmy merytorycznie przygotowani do tego udziału tak, aby być odpowiednim partnerem dla innych państw ze strefy euro oraz instytucji unijnych (jak na przykład Europejski Bank Centralny). Możemy wykupić ten „bilet”, ale czy cena będzie współmierna do korzyści, jakie w zamian otrzymamy? Co się wydarzy, gdy z punktu widzenia ryzyka systemowego całego rynku europejskiego działania sanacyjne muszą odbyć się kosztem naszego narodowego sektora bankowego? Czy powinniśmy partycypować w naprawianiu tego, co inni popsuli? Nie należy też odrzucać najczarniejszego scenariusza, czyli upadku euro. Jak wobec tej opcji wyglądałaby sytuacja Polski, gdybyśmy przystąpili do unii bankowej? Podobnych pytań można zadać o wiele więcej. Jednakże już z tego pobieżnego przeglądu liczba i skala zagrożeń wydaje się przeważać nad ewentualnymi korzyściami.
Leszek Pawłowicz	<p>Przed przystąpieniem do unii bankowej trzeba dokładnie sprawdzić, jak udział w tej grupie wpłynąłby na instytucje finansowe działające w Polsce. Przeniesienie kompetencji nadzorczych na szczebel federacji wymaga przeniesienia również na ten sam szczebel odpowiedzialności, nie tylko moralnej, lecz także fiskalnej (w części adekwatnej do kompetencji). Jest to najtrudniejsza kwestia wdrożenia koncepcji unii bankowej, ponieważ</p>

	<p>wymaga jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: kto i ile płaci za utrzymanie stabilności jednolitego rynku finansowego w UE? Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt unii bankowej wymaga od krajów członkowskich UE odpowiedzi na jeszcze trudniejsze pytanie: kto i ile powinien płacić za utrzymanie stabilności strefy euro, a więc części jednolitego europejskiego rynku finansowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji zostały postawione kraje członkowskie spoza strefy euro. Nie kwestionując, że utrzymanie stabilności strefy euro jest dla tych krajów ważne, należy uznać, że jeszcze ważniejsze jest utrzymanie stabilności europejskiego jednolitego rynku finansowego. Skłaniam się do poglądu, że powinni płacić więcej ci, którzy generują większe ryzyko systemowe. Nie ma uzasadnienia ekonomicznego, aby do wspólnej stabilnościowej kasy UE płacili ci, którzy ryzyka systemowego nie generują, oraz ci, którzy ze środków tam zgromadzonych nie będą korzystali.</p> <p>Unia bankowa jako koncepcja wyjścia z kryzysu może wywołać efekt odwrotny do zamierzonego. Może przedłużyć agonię banków zbyt dużych, aby upaść, agonię państw, które nie przestrzegają dyscypliny budżetowej, może wyeliminować dyscyplinę rynkową. Może być klęską integracji Unii Europejskiej. Unia bankowa jako koncepcja budowy jednolitego rynku finansowego UE to atrakcyjna propozycja, ale nie jest to sposób na wychodzenie z kryzysu. Na prawdziwą unię bankową jest dziś za późno lub za wcześnie. Był dobry czas przed kryzysem i będzie po nim. Najpierw trzeba jednak usunąć główne źródła kryzysu. Warto rozpocząć od podziału banków zbyt dużych, aby upaść.</p>
Jan Czekaj, Aleksander Kowalski	<p>Z jednej strony, pozostawanie poza strefą euro oraz nieprzyjmowanie zobowiązań wynikających z paktu fiskalnego czy unii bankowej (a także innych inicjatyw, które będą się pojawiać) może mieć określone pozytywne skutki dla polskiej gospodarki, chociażby ze względu na większą swobodę w kształtowaniu polityki makroekonomicznej. Z drugiej jednak strony, postawienie się w roli obserwatora sytuacji w strefie euro grozi trwałym wyrzuceniem poza nawias zaawansowanych procesów integracji UE. Rozstrzygnięcie tego dylematu na podstawie analizy krótkookresowych kosztów i korzyści nie jest możliwe. Jeżeli strefa euro nie upadnie, a równocześnie część krajów UE będzie pozostawać poza strefą euro, to będzie to prowadziło do powstania „Europy dwóch prędkości”. Podstawą dalszej integracji poza unią walutową jest unia fiskalna. Jeżeli Polska znalazłaby się w drugiej, charakteryzującej się mniejszą prędkością integracji, Europie, to wejście do Europy pierwszej prędkości (strefy euro) byłoby bardzo trudne i uwarunkowane zrównaniem się poziomu rozwoju gospodarczego Polski z krajami wysoko rozwiniętymi. Bez wspomaganie środkami strukturalnymi UE proces konwergencji realnej byłby niezwykle trudny, jeżeli w ogóle możliwy.</p>
Stanisław Kłuz, Adam Płociński, Andrzej Sławiński	<p>Projekt unii bankowej spotkał się z chłodnym przyjęciem krajów naszego regionu. Przyczyną jest smutny paradoks polegający na tym, że w proponowanej obecnie formie unia bankowa może zwiększyć stabilność euro-</p>

	<p>pejskiego systemu bankowego w części, kosztem zmniejszenia stabilności systemów bankowych w naszym regionie. Źródłem tej sytuacji jest przyjęcie milczącego założenia, że przyszła unia bankowa będzie dbać o system bankowy w takim kształcie, w jakim stał się przyczyną globalnego kryzysu finansowego. Europie potrzebna jest unia bankowa, ale potrzebna jest w takiej formie, która najlepiej służyłaby stopniowemu tworzeniu harmonijnej całości złożonej z krajów strefy euro i pozostałych państw Unii Europejskiej. W jej obecnie proponowanej postaci unia bankowa tego warunku nie spełnia. Skoro systemy bankowe w Europie Środkowej i Wschodniej tworzą głównie banki, które są spółkami kapitałowo zależnymi od banków zachodnioeuropejskich, to hołubienie wielkich banków może mieć niekorzystne następstwa dla krajów naszego regionu niezależnie od tego, czy ostatecznie będą, czy nie będą w unii bankowej. Problem leży w tym, że jeśli unia bankowa będzie ochroną dla wielkich banków, to Europejski Bank Centralny będzie chciał nadzorować nie poszczególne banki, lecz grupy kapitałowe. Te zaś będą się domagały, co z ich punktu widzenia będzie naturalne, by nastąpiła centralizacja zarządzania płynnością i kapitałem. Gdyby tak się stało, to o wielkości posiadanych przez bank w Polsce lub w Czechach płynnych rezerw i kapitału decydowałaby nie sytuacja tego banku, lecz sytuacja w całej grupie kapitałowej.</p>
Małgorzata Zaleska	<p>Powołane zostaną struktury, które będzie trzeba wypełnić treścią, m.in. zatrudnić pracowników (na koniec 2011 r. EBC zatrudniał 1609 osób). To zaś zmieni w sposób zasadniczy i długotrwały funkcjonowanie europejskiego systemu bankowego. Ponadto bez wątpienia nastąpi kolejne „pączkowanie” władzy, powstanie kolejny ośrodek decyzyjny. Warto przy tej okazji wspomnieć, iż nie tak dawno temu (w 2011 r.) utworzono nadzór makro- i mikroostrożnościowy, w tym m.in. EBA (Europejski Organ Nadzoru Bankowego). Toteż trzeba poważnie zastanowić się nad potrzebą funkcjonowania kilku nadzorów nad tym samym sektorem, a z pewnością nad precyzyjnym określeniem ich wzajemnej podległości i kompetencji oraz odpowiedzialności. Jako przykład można wskazać propozycję ustalania wysokości bufora antycyklicznego przez nowy nadzór, a nie przez nadzór makroostrożnościowy. 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 zaś najprawdopodobniej do sytuacji, w której w wyniku kryzysu struktury unijne umocnią się, a ponadto każdy ich podmiot będzie chciał uzasadnić swój byt, a zatem będzie występował wysyp biurokracji i różnych (lepiej bądź gorszych) pomysłów. Nowa unia bankowa, jeśli powstanie, może zacząć efektywnie funkcjonować za kilka lat. Jeśli nawet tak będzie, to i tak nie uchroni nas ona przed kolejnym kryzysem, m.in. dlatego, że odnosi się do banków (a nie wszystkich podmiotów rynku finansowego) funkcjonujących tylko w części Europy (a np. współczesny kryzys dotarł z innego kontynentu), ponadto kryzysy powstają w wyniku splotu czynników pochodzących nie tylko z sektora bankowego. Ponadto, co równie ważne, stabilności europejskiego systemu</p>

	bankowego nie sprzyja brak stabilności europejskiego nadzoru bankowego. W czasach współczesnego kryzysu mamy zaś do czynienia z kolejną rewolucją w zakresie ukształtowania nadzoru (najpierw stworzono nadzór makro- i mikroostrożnościowy, a teraz forsowana jest koncepcja unii bankowej). Jednak o ile pierwsza rewolucja była oparta na głębszej refleksji europejskich organów, o tyle druga jest przede wszystkim projektem politycznym. To zaś generuje dodatkowo zarówno ogromne koszty, jak i ciągle zmieniające się kompetencje, a to wszystko z pewnością nie służy stabilności.
Leszek Balcerowicz	Europejski Bank Centralny nie powinien nadzorować banków, jeśli jest jednocześnie odpowiedzialny za politykę pieniężną. Oznaczałoby to zbyt dużą koncentrację władzy w rękach EBC.
Mieczysław Groszek	Na razie zapowiada się pogłębienie chaosu regulacyjnego, ponieważ można się spodziewać, że unia bankowa nałoży nowy ustrój na wprowadzone już w reakcji na ostatni kryzys regulacje i instytucje oraz rozwiązania, które są już w toku przygotowań. Jednym z istotnych problemów jest także to, że unia bankowa obejmie 17 krajów UE, a nie wszystkie 27. Nie można jednak wykluczyć, że z tego chaosu niepowstanie bardziej uporządkowana całość. Unia bankowa może dać asumpt do bardziej systemowego podejścia. Być może system DGS (Deposit Guarantee Scheme), nadzoru bankowego, SRB (Single Rule Book), czy BRRP (Bank Recovery and Resolution Proposal) będą w większym stopniu ujednocnione, jeśli przyjdzie stosować te rozwiązania w ramach unii bankowej. W Komisji i Unii Europejskiej cały czas trwa jeszcze poszukiwanie rozwiązań, nie ma jasnej strategii docelowego modelu regulacji sektora bankowego. Z drugiej strony, patrząc dziś na postawę niektórych krajów spoza strefy euro, trudno liczyć na osiągnięcie celu większej harmonizacji i jednolitego rynku finansowego w skali 27 czy niedługo już 28 krajów UE.
Andrzej Raczko	Unia bankowa ma przywrócić efektywność polityce pieniężnej. Wspólna polityka pieniężna oznacza, że podmioty o zbliżonej zdolności kredytowej, niezależnie od kraju, w którym funkcjonują, powinny otrzymywać kredyt na zbliżonych warunkach, w szczególności o podobnym poziomie stopy procentowej, a środki finansowe powinny przepływać z krajów o względnej ich obfitości do krajów o względnym niedoborze. Warunki realizowania celu wspólnej polityki pieniężnej to: (a) zbliżony poziom inflacji w krajach strefy euro, (b) swobodny przepływ środków finansowych, (c) wolna konkurencja pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi finansowe (brak istotnego arbitrażu regulacyjnego), (d) zintegrowana infrastruktura finansowa (platformy rozliczeniowe), (e) zbliżony poziom rentowności instrumentów finansowych o zerowym ryzyku w krajach strefy euro.
Wojciech Kwaśniak	Polska powinna uczestniczyć we wszystkich aspektach unii bankowej otwartych dla krajów spoza strefy euro, przede wszystkim ze względu na wielkość polskiego sektora bankowego i jego stopień powiązania z systemem bankowym państw strefy euro. Wszystkie sektory finansowe, które

	<p>będą poza unią bankową, mogą być narażone na różne negatywne skutki faktu, że strefa euro będzie cieszyć się szczególnym nadzorem i zaufaniem rynków, a zaufanie rynków przekłada się też na rentowność papierów dłużnych krajów UE. Jeśli unia bankowa powstanie, w interesie Polski jest wynegocjowanie dobrych warunków współpracy, tak aby Polska zachowała efektywny nadzór i możliwość dalszego rozwoju polskich banków. Oczywiście pod warunkiem, że Polska będzie miała wpływ na kluczowe decyzje dotyczące unii bankowej. Na te decyzje, które będą skutkowały ewentualnymi kosztami fiskalnymi dla polskiego rynku, czyli ostateczny kształt porozumienia i zasady współpracy. W. Kwaśniak polemizuje także z twierdzeniem, że podstawowym celem działania europejskiego nadzoru powinno być doprowadzenie do zmniejszenia banków, które dzisiaj generują duży poziom ryzyka dla wybranych państw i europejskiego rynku. Bowiem nie jest to zadanie łatwe, a jego przeprowadzenie wymaga czasu, zwłaszcza że nie ma procedur związanych z <i>resolution</i>. I szybko nie powstaną, ponieważ zakładają, że banki będą likwidowane na koszt właścicieli jeszcze przed utratą wypłacalności. Kwestia ta długo jeszcze będzie ciążyła na ostatecznej praktyce nadzorowania banków, ale i również zewnętrznym ocenach efektywności nadzoru europejskiego. A to zdecyduje o stopniu otwartości sektora bankowego na kredytowanie. Zwłaszcza sektora europejskiego, w którym dominuje model bankowości uniwersalnej i który głównie kredytem finansuje europejskie firmy. A przecież dostępność do kredytu, jego warunki i koszty wpływają na tempo rozwoju gospodarczego.</p>
Krzysztof Rybiński	<p>W czasach kiedy jedyną gospodarczą siłą w strefie euro są Niemcy, a większość pozostałych krajów ma poważne kłopoty finansowe, unia bankowa będzie oznaczała coraz silniejszy dyktat gospodarczy i polityczny Niemiec. Próby przesuwania centrum decyzyjnego ze stolic narodowych do Berlina i Frankfurtu w czasach recesji i rosnącego bezrobocia w Europie skończą się polityczną katastrofą, a potem ekonomiczną katastrofą. Integracja europejska poszła za daleko, jeżeli chcemy utrzymać Unię Europejską, Schengen, unię celną i inne korzyści, to powinniśmy pozwolić krajom bankrutom i bankom bankrutom ponieść konsekwencje swoich bezmyślnych działań w przeszłości. Wtedy będzie krótki i głęboki kryzys, a potem powróci koniunktura.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Czekaj, A. Kowalski, *Europa dwu prędkości: szansa czy zagrożenie*, „Rzeczpospolita” 19.11.2012; S. Kluz, A. Płociński, A. Sławiński, *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 7.11.2012; M. Zaleska, *Unia bankowa – polityczny projekt*, „Gazeta Bankowa” 1.11.2012; *Za i przeciw unii bankowej*, debata prowadzona przez J. Kurasza, „Rzeczpospolita” 22.10.2012; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Dlaczego „nie” dla unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 10.10.2012; L. Balcerowicz, *Unia bankowa – słuszne stanowisko MF*, „IAR Newswire” 17.09.2012; L. Pawłowicz, *Unia bankowa może okazać się kłęską integracji Unii Europejskiej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 17.09.2012; M. Groszek, *Unia wciąż na zakręcie*, „Rzeczpospolita” 4.12.2012; K. Rybiński, *Strzeżcie się unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 9.06.2012; materiały ze 123 seminarium BRE-CASE: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, 3.12.2012.

Zgodnie z niektórymi opiniami faktycznym celem unii bankowej jest stworzenie warunków do tego, by koszty ratowania dużych banków mogła ponosić cała strefa euro, a nie tylko kraje macierzyste, które mogą być niezdolne do udźwignięcia takiego ciężaru (przykładowo aktywa sektora bankowego we Francji stanowią 420% PKB, 403% w Holandii, ponad 300% PKB w Belgii, Hiszpanii i Niemczech, a ponad 800% PKB w Irlandii). A zatem wejście Polski do unii bankowej z obecną strukturą właścicielską naszych banków spowodowałoby, że będziemy ponosić koszty ratowania ich central w strefie euro²³.

Zakończenie

Ze względu na wiele pytań i niewiadomych związanych z praktycznym wdrożeniem unii bankowej, precyzyjne określenie jej wpływu na polski sektor banków komercyjnych nie jest możliwe. Podjęta próba w niniejszym opracowaniu pokazuje więcej zagrożeń niż szans dla polskiego sektora bankowego. Ta szczególność sytuacji polskiego sektora bankowego wynika z faktu pozostawania poza strefą euro. Należy żywić nadzieję, że dyskusja nad unią bankową na forum europejskim i krajowym przyspieszy rzeczową i merytoryczną dyskusję popartą stosownymi argumentami nad członkowstwem Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej. Do tej pory ustalono jedynie kształt pierwszego filaru unii bankowej – jednolitego nadzoru europejskiego nad bankami ważnymi systemowo, który ma obowiązywać od marca 2014 r. Na 2013 r. natomiast zapowiedziano prezentację koncepcji mechanizmu uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji banków. Nadal jednak słychać głosy krytyki w kierunku unii bankowej – utrwała ona dotychczasowy, niewydolny system bankowy złożony z instytucji ważnych systemowo i zbyt dużych, żeby upaść (*too big to fail*) i państw niepotrafiących rozważnie zadłużać się i wydatkować środki publiczne. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że koncepcja unii bankowej będzie wdrażana równolegle do dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR, przy implementacji których rola władz nadzorczych jest bardzo istotna.

Bibliografia

Balcerowicz L., *Unia bankowa – słuszne stanowisko MF*, „IAR Newswire” 17.09.2012.

²³ Por. S. Kawalec, *Lepiej udomawiać banki niż wchodzić do unii bankowej*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 2.01.2013).

- Czekaj J., Kowalski A., *Europa dwu prędkości: szansa czy zagrożenie*, „Rzeczpospolita” 19.11.2012.
- Davies H., Green D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Global Financial Stability Report*, IMF, April 2012.
- Gradoń W., *Ewolucja koncepcji nadzoru finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] *System bankowy i rynki finansowe w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, (red.) K. Znaniecka, W. Gradoń, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Studia Ekonomiczne nr 71, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
- Groszek M., *Unia wciąż na zakręcie*, „Rzeczpospolita” 4.12.2012.
- Halesiak A., *Europejska unia bankowa – polskie dylematy*, „Bank” 2012, nr 4.
- High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Chaired by Erkki Liikanen, FINAL REPORT, Brussels, 2 October 2012.
- Janc A., *Tendencje w obszarze regulacji instytucji funkcjonujących na rynkach finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, (red.) G. Kotliński, K. Waliszewski, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Dlaczego „nie” dla unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 10.10.2012.
- Kawalec S., *Lepiej udomawiać banki niż wchodzić do unii bankowej*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 2.01.2013).
- Kluza S., Płociński A., Sławiński A., *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 7.11.2012.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Plan działania na rzecz unii bankowej*, Bruksela, 12.09.2012 r., COM(2012) 510 final.
- Kowalewski O., Radło M.J., *Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*, raport z badania wykonanego na zlecenie Departamentu Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2011, www.seendico.com (dostęp: 12.01.2013).
- Kwaśniak W., *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank-CASE, 2012, nr 123, s. 31.
- Lepczyński B., Penczar M., *Wpływ globalnego kryzysu zaufania na pozycję polskiego sektora bankowego w Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 4/1 2012.
- Materiały ze 123 seminarium BRE-CASE: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, 3.12.2012.
- Mitręga-Niestrój K., *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, (red.) J. Żabińska, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Orłowski W., *Europejska unia bankowa*, „Polityka” 16.10.2012.

- Pawłowicz L., *Unia bankowa może okazać się klęską integracji Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna” 17.09.2012.
- Pisani-Ferry J., Wolff G.B., *The fiscal implications of a banking union*, „Bruegel-policybrief” September 2012.
- Raczko A., *Unia bankowa z perspektywy wspólnej polityki pieniężnej w strefie euro*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr 123/2012, s. 25.
- Raport roczny BFG za 2011 r., www.bfg.pl (dostęp: 30.12.2012).
- Resolution – efektywność zależna od skutecznych mechanizmów*, BFG, 17.09.2010.
- Ruszkowski J., *Unia bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 28.11.2012, nr 106.
- Rybiński K., *Strzeżcie się unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 9.06.2012.
- Szelągowska A., *Europejska unia bankowa – remedium czy pułapka dla krajowych sektorów bankowych?*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, (red.) A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Thematic Review on Deposit Insurance Systems*; Financial Stability Board, Luty 2012.
- Pielach M., *Wszystkie wady unii bankowej*, relacja z debaty Unia bankowa: czy jest szansa na uniknięcie rozwarstwienia Unii Europejskiej?, która odbyła się dnia 20 grudnia 2012 r. w Warszawie z udziałem D. Hübner, L. Koteckiego, H. Bochniarz, R. Bugaja, A. Reicha, A. Sławińskiego, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 2.01.2013).
- W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy, Bruksela, 26.06.2012. www.knf.gov.pl.
- Za i przeciw unii bankowej*, debata prowadzona przez J. Kurasza, „Rzeczpospolita” 22.10.2012.
- Zaleska M., *Unia bankowa – polityczny projekt*, „Gazeta Bankowa” 2012, nr 11.

Streszczenie

Dotychczasowe historyczne doświadczenia integracji państw Unii Europejskiej wskazują, że sytuacje kryzysowe i ich reminiscencje są przyczyną powstawania i wdrażania koncepcji jeszcze bardziej integrujących państwa UE. Do takich koncepcji należy zaprezentowana w czerwcu 2012 r. unia bankowa, odnosząca się do państw strefy euro, składająca się z 3 filarów – jednolitego mechanizmu nadzorczego banków ze strony EBC, jednolitego systemu gwarantowania depozytów oraz systemu rezolucyjnego – uporządkowanej likwidacji i upadłości banków. Koncepcja unii bankowej jest bezpośrednią konsekwencją kryzysu bankowego i zadłużeniowego państw UE, co wiązało się z udzielaniem pomocy publicznej na poziomie krajowym lub europejskim. Dotychczas ustalono ramy funkcjonowania pierwszego filaru unii bankowej – ma on objąć generalnie banki ważne systemo-

wo (z możliwością interwencji w przypadkach uzasadnionych w mniejszych bankach) i operacyjnie ma funkcjonować od marca 2014 r. W kontekście unii bankowej ważne jest pytanie o skutki dla polskiej gospodarki i systemu finansowego, w tym sektora bankowego, rozwiązań wdrażanych na poziomie Unii Monetarnej i Walutowej. Polska gospodarka i banki, poprzez sieć powiązań gospodarczych i finansowych z państwami strefy euro, będą podatne na oddziaływanie unii bankowej. Po dokonaniu analizy szans i zagrożeń tej koncepcji dla sektora banków komercyjnych w Polsce, dominują te drugie. Główne zagrożenia koncentrują się na oddaniu niezależności nadzoru bankowego poprzez nadzór EBC nad grupami bankowymi mającymi banki-córki w Polsce, a przez to niedostrzeganiu przez EBC lokalnych i regionalnych różnic w funkcjonowaniu banków w Polsce, obawa o spadek efektywności komunikacji między nadzorcami narodowymi, pogłębianie Europy dwóch prędkości czy jakości, przenoszącej się również na sektor bankowy. Wdrażanie koncepcji unii bankowej od 2014 r. zbiega się z wdrażaniem od 2013 r. nowych bazylejskich wymogów kapitałowych, tzw. Bazylea III, w Europie mającej wymiar dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR (Bazylea III), gdzie w gestii narodowych władz nadzorczych pozostawiono ważne kwestie do zdecydowania. Niewątpliwą zaletą dyskusji nad koncepcją bankową w Europie, w tym w Polsce, jest przyspieszenie merytorycznej dyskusji nad polską akcesją do strefy euro – jeżeli Polska chce współdecydować o losach Europy, nie może pozostawać w kręgu państw „mniejszej prędkości” – ważny jest moment i warunki wejścia Polski do strefy euro.

Summary

Historical experience in EU integration show that crises and its consequences are reason for implementing conceptions that more integrate EU members. This conceptions include banking union concern for only euro area members based on 3 pillars – Single Supervision Mechanism (SSM) of ECB, Deposit Guarantee Scheme (DGS), Banking Recovery and Resolution Plan (BRRP). Banking union is a direct consequence of banking and states debt crisis. These was connected with public help on national or international level. Nowadays was established first pillar of banking union – Single Supervision Mechanism. SSM is to include supervision of systemically important financial institution (with possibility to intervention in case smaller banks) and is to operate since march 2014. There are a few important questions refer to influence of banking union on Polish economy and financial system including banking sector. Polish banks and economy due to trade and financial connections with euro area members will be under banking union influence. After making opportunities and threats analysis of influence banking union on Polish commercial banking sector dominate the others. Main threats concentrate on loss of Polish banking supervision independence because of ECB supervision on banking groups that are owners of banks in Poland, no perception of local curiosity in operation of banking sector in Poland, apprehension of loss effective communication between national financial system supervi-

sors, dragging Europe of 2 speeds or quality. Implementation of banking union since march 2014 interfere with implementation of Capital Requirements Directive IV (Basel III) and Capital Requirements Regulation since 2013, where national financial supervisors are to play a great role. Merit of banking union discussion on as European as Polish level is accelerating essential discussion of Polish membership in euro area, its moment and conditions.

Słowa kluczowe: europejski nadzór bankowy, unia bankowa