

1

Unia bankowa – koncepcja i wyzwania

Małgorzata Zaleska¹

Wstęp

W odpowiedzi na kryzysy podejmowane są różnego rodzaju inicjatywy zmian instytucjonalnych w sieci bezpieczeństwa oraz modyfikacji regulacji ostrożnościowych odniesionych do instytucji finansowych, szczególnie do banków. Tak też stało się w odpowiedzi na współczesny kryzys. Zaznaczyć należy przy tym, że najistotniejsze zmiany dotyczą sektora bankowego, a pozostałe segmenty rynku finansowego reformowane są w zdecydowanie mniejszym stopniu. Wśród istotnych zmian wprowadzonych w europejskim systemie bankowym do końca 2012 r., często pod wpływem chwili i konkretnych potrzeb, a nie kompleksowej strategii naprawy, wymienić należy przede wszystkim:

- uelastycznienie polityki monetarnej i modyfikacja dotychczasowych lub zaproponowanie nowych (wcześniej uznawanych za niedopuszczalne) instrumentów jej kształtowania przez niektóre banki centralne,
- wyodrębnienie europejskiego nadzoru makroostrożnościowego (w postaci ESRB – European Systemic Risk Board) i mikroostrożnościowego (w odniesieniu do sektora bankowego sprawowanego przez EBA – *European Banking Authority*, tj. Europejski Organ Nadzoru Bankowego),
- podniesienie kwoty gwarantowania depozytów (do 100 tys. euro) i skrócenie czasu na ich wypłaty (do 20 dni) w przypadku upadłości banku.

Równocześnie od dawna prowadzone są rozmowy na temat implementacji zapisów Basel III do prawodawstwa unijnego (w postaci pakietu CRD IV). Niemniej jednak do końca 2012 r. nie udało się uzgodnić i przyjąć wspomniane-

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

go pakietu. Oznacza to tym samym, że wdrożenie pakietu CRD IV jest opóźnione, a ponadto iż w ciągu blisko 5 lat współczesnego kryzysu nie zostały zmienione żadne najważniejsze zasady europejskich regulacji ostrożnościowych.

W 2012 r. pojawiły się i zaczęły być rozważane dwie kolejne, ważne koncepcje zmian, tj.:

- projekt unii bankowej,
- idea rozdzielenia bankowości depozytowo-kredytowej i inwestycyjnej (tzw. Raport Liikanena).

W dalszej części niniejszego rozdziału, jak i całej książki, uwaga czytelnika zostanie skupiona na zagadnieniu unii bankowej. Celem tego rozdziału jest przede wszystkim wyjaśnienie idei i koncepcji unii bankowej – w szczególności europejskiego nadzoru bankowego, a także zasygnalizowanie najistotniejszych problemów i wyzwań związanych z jej wdrożeniem.

1.1. Idea unii bankowej

Koncepcja unii bankowej została przedstawiona po raz pierwszy, pod koniec czerwca 2012 r., w dokumencie *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Jako istotne w omawianej materii uznać należy także postanowienia podjęte przez Radę Europejską w dniach 13–14 grudnia 2012 r.

Wspomniane dokumenty określają cztery filary docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej, tj.:

- zintegrowane ramy finansowe,
- zintegrowane ramy budżetowe,
- zintegrowane ramy polityki gospodarczej,
- legitymację i odpowiedzialność demokratyczną.

Docelowa Unia Gospodarcza i Walutowa ma zatem oznaczać dalszą i głębszą integrację. Wiadomo bowiem, że Unia w obecnej postaci nie zdała do końca egzaminu, a zmiany mogą pójść w dwóch przeciwnych kierunkach, tj. dalszej integracji lub rozpadu. Dotychczasowe obserwacje wskazują, iż zwycięża opcja pierwsza, przy czym pogłębianie integracji ma być prowadzone metodą „małych kroczków”.

Pod pojęciem zintegrowanych ram finansowych kryje się wspomniana już unia bankowa, której poświęcone są rozważania. Unia bankowa wpisuje się zatem w szerszy projekt docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej. W ramach projektu unii bankowej wyodrębnione zostały trzy ząbające się elementy:

- europejski nadzór bankowy,
- europejski system gwarantowania depozytów,
- europejski mechanizm uporządkowanej likwidacji banków (*resolution fund*).

Koncepcja europejskiego nadzoru bankowego, nazywana jednolitym mechanizmem nadzorczym (Single Supervisory Mechanism – SSM), jest skomplikowanym i jednocześnie najbardziej zaawansowanym projektem, z punktu widzenia możliwości wdrożenia w życie. W dalszej kolejności, biorąc pod uwagę zaawansowanie prac i uzgodnień, można mówić o europejskim mechanizmie uporządkowanej likwidacji banków. Natomiast utworzenie wspólnego, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oddala się. Tymczasem funkcjonowanie jednego elementu unii bankowej (europejskiego nadzoru bankowego), bez pozostałych, wydaje się być niewystarczające, bowiem nie będzie odpowiednich mechanizmów ratunkowych w przypadku wystąpienia problemów w nadzorowanych, europejskich bankach.

Oznacza to także przenoszenie nadzoru z poziomu krajowego na europejski oraz wzmocnienie (choć w mniejszym stopniu niż pierwotnie zakładano) nadzoru bankowego nad europejskimi instytucjami kredytowymi, ale niestety bez powiązania uprawnień nadzorczych z odpowiedzialnością za podejmowane działania. W dalszym bowiem ciągu odpowiedzialność za skutki działań spoczywać będzie na krajowych systemach gwarantowania depozytów oraz wciąż tworzonych krajowych funduszach restrukturyzacyjnych.

1.2. Podmiotowy zakres europejskiego nadzoru bankowego

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

Umieszczenie europejskiego nadzoru bankowego w EBC ma swoje zalety jak i wady. Z jednej strony podkreśla się bowiem, że EBC jest organem niezależnym, na który władze unijne i poszczególnych krajów nie mają teoretycznie bezpośredniego wpływu, a z drugiej strony wskazuje się na ryzyko konfliktu interesów w równoczesnym prowadzeniu polityki monetarnej i nadzorczej przez EBC (problem ten zostanie rozwinięty w dalszej części rozdziału). Podnoszone są także wątpliwości prawne, czy istnieje możliwość powołania, na bazie obecnego Traktatu, niezależnego od Rady Prezesów organu nadzorczego w ramach EBC. Dodatkowo podkreśla się, że w Radzie Prezesów reprezentowane są tylko kraje strefy euro, a europejski nadzór bankowy ma być otwarty także dla krajów spoza tej strefy.

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

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub

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

Niezależnie od powyższych warunków EBC ma sprawować nadzór w odniesieniu do trzech najbardziej znaczących instytucji kredytowych w każdym z uczestniczących w unii bankowej krajów członkowskich (o ile nie zachodzą szczególne okoliczności). Oznacza to objęcie krajowych SIFIs (Systemically Important Financial Institutions – systemowo ważnych instytucji finansowych), zbyt dużych żeby upaść (*too big to fail*), europejskim nadzorem bankowym.

Wstępne szacunki wskazują, że wyżej określone warunki spełni, a zatem zostanie objęte europejskim nadzorem bankowym, około 150 banków, reprezentujących 80% aktywów sektora strefy euro. Podkreślić należy także, że większość banków niemieckich pozostanie poza jednolitym mechanizmem nadzorczym, o co wytrwale zabiegali przedstawiciele władz niemieckich. Równocześnie największy globalny bank – Deutsche Bank, z aktywami stanowiącymi około 85% PKB Niemiec, zostanie objęty europejskim nadzorem bankowym.

Tabela 1.1. Największe europejskie SIFIs według wartości aktywów

Miejsce	Bank	Kraj	Suma aktywów	
			bln euro	stan na dzień
1	2	3	4	5
1	Deutsche Bank*	Niemcy	2,186	30.09.2012
2	HSBC Holdings	Wielka Brytania	2,094	30.06.2012
3	Barclays	Wielka Brytania	2,010	30.09.2012
4	BNP Paribas*	Francja	1,994	30.09.2012
5	Crédit Agricole Group*	Francja	1,885	31.03.2012
6	Royal Bank of Scotland	Wielka Brytania	1,755	30.06.2012
7	Santander Group*	Hiszpania	1,293	30.06.2012
8	Société Générale*	Francja	1,282	30.09.2012
9	ING Group*	Holandia	1,248	30.09.2012

1	2	3	4	5
10	Groupe BPCE*	Francja	1,191	30.09.2012
11	Lloyds Banking Group	Wielka Brytania	1,190	30.09.2012
12	UBS	Szwajcaria	1,133	30.09.2012
13	UniCredit Group*	Włochy	0,969	30.09.2012
14	Credit Suisse Group	Szwajcaria	0,866	30.06.2012
15	Rabobank Group*	Holandia	0,771	30.06.2012
16	Nordea	Szwecja	0,711	30.09.2012
17	Commerzbank*	Niemcy	0,676	30.09.2012
18	Intesa Sanpaolo*	Włochy	0,669	30.09.2012
19	BBVA*	Hiszpania	0,645	30.09.2012
20	Standard Chartered	Wielka Brytania	0,493	30.06.2012

* – instytucje finansowe ze strefy euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.banksdaily.com, styczeń 2013.

W trakcie dyskusji nad koncepcją unii bankowej jednym z gorących tematów była możliwość podjęcia „bliskiej współpracy” EBC z właściwymi organami nadzoru krajów spoza strefy euro. W rezultacie ustalono, iż wymaga to podjęcia decyzji przez EBC, jeżeli spełnione są następujące warunki:

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

W przypadku gdy dany kraj członkowski przestanie spełniać powyższe warunki lub jego właściwy organ nie działa zgodnie z powyższymi zobowiązaniami, EBC może podjąć decyzję o zawieszeniu lub zakończeniu „bliskiej współ-

pracy” z tym krajem. Decyzja ta musi być jednak poprzedzona ostrzeżeniem, na które kraj członkowski nie zareagował w ciągu 15 dni od jego otrzymania. Także kraj członkowski może złożyć wniosek o zakończenie „bliskiej współpracy”, ale dopiero po upływie 3 lat od jej podjęcia. Wniosek taki musi być zrealizowany maksymalnie po 3 miesiącach od jego złożenia. Kraj członkowski, który zakończył „bliską współpracę”, może ponownie złożyć wniosek o jej podjęcie po upływie 3 lat od jej zakończenia.

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

Polska ma zatem możliwość nawiązania „bliskiej współpracy” w ramach projektu europejskiego nadzoru bankowego. Oznacza to tym samym (w przypadku nawiązania współpracy), że niektóre, największe banki podlegać będą pod nadzór sprawowany przez EBC (pośrednio przez Komisję Nadzoru Finansowego – KNF), a pozostałe banki tylko pod nadzór KNF (np. banki spółdzielcze). Tych pierwszych będzie mniej liczebnie niż drugich, ale mają one z pewnością większe znaczenie, biorąc pod uwagę m.in. ich znaczący udział w polskim sektorze bankowym. Precyzując, obok trzech znaczących banków działających w Polsce, pod nadzór EBC będą podlegać, na bazie skonsolidowanej, wszystkie banki mające swoje „matki” w krajach strefy euro i w takich, które nawiążą „bliską współpracę”.

Tabela 1.2. Wartość aktywów największych banków działających w Polsce według stanu na 30 września 2012 r.

Nazwa	Wartość aktywów (mld euro)
PKO BP SA	47,0
Pekao SA	36,0
BRE Bank SA	24,3
ING Bank Śląski SA	17,9
BGK	16,2
BZ WBK SA	14,6
Kredyt Bank SA	10,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych banków.

Z powyższego wynika, że nie wszystkie instytucje kredytowe działające na terenie Unii Europejskiej podlegać będą pod wspólny nadzór bankowy. Ponadto, co oczywiste, pod nadzór ten nie będą podlegać banki spoza Unii Europejskiej. To zaś stwarza realną możliwość arbitrażu regulacyjnego. Ponadto oznacza to wielopoziomowy i mało czytelny nadzór, biorąc pod uwagę geograficzne zróżnicowanie oddziaływania europejskiego nadzoru bankowego, jak też jego zróżnicowany zasięg pod względem wielkości nadzorowanych podmiotów.

1.3. Przedmiotowy zakres europejskiego nadzoru bankowego

Przedmiotowy zakres oddziaływania europejskiego nadzoru bankowego ma być szeroki i obejmować przede wszystkim proces: licencjonowania, regulowania, kontrolowania i sankcjonowania. W odniesieniu do nadzorowanych instytucji wyłącznie EBC (z udziałem i za pośrednictwem krajowych organów nadzoru) będzie odpowiedzialny za realizację zadań, takich jak:

- wydawanie i odbieranie licencji instytucjom kredytowym,
- ocena transakcji nabycia lub zbycia pakietów akcji instytucji kredytowych,
- nadzór w zakresie przestrzegania prowadzonej działalności z wymogami dotyczącymi adekwatności kapitału, dźwigni finansowej i płynności oraz prowadzenie nadzoru nad konglomeratami finansowymi,
- ustalanie wyższych wymogów ostrożnościowych oraz płynnościowych,
- żądanie sporządzenia planu naprawy, przeznaczenia zysku na fundusze, ograniczenia określonej działalności,
- przeprowadzanie stress-testów,
- wdrażanie środków wczesnej interwencji w przypadku, gdy instytucje nie spełniają lub prawdopodobnie wkrótce nie będą spełniać regulacyjnych wymogów kapitałowych oraz żądanie od nich podjęcia działań naprawczych. EBC ma być uprawniony także do:
- wzywania osób prawnych (każdej instytucji kredytowej z kraju uczestniczącego) lub fizycznych do udzielania wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, w tym informacji, które powinny być przekazywane w regularnych odstępach czasu i w określonych formatach do celów nadzorczych lub statystycznych (EBC ma przy tym udostępniać te informacje właściwym nadzorcom krajowym),
- przeprowadzania inspekcji na miejscu w lokalach stanowiących miejsce prowadzenia działalności nie tylko instytucji kredytowych, ale też np. podmiotów świadczących tym instytucjom usługi w ramach outsourcingu,

- nakładania administracyjnych sankcji finansowych w wysokości maksymalnie dwukrotności zysków osiągniętych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia, jeżeli takie zyski lub straty mogą zostać określone, lub w wysokości maksymalnie 10% całkowitego rocznego obrotu danej osoby prawnej w poprzednim roku obrotowym.

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

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

1.4. Organizacja nadzoru bankowego w ramach EBC

W ramach EBC ma zostać powołana Rada Nadzoru. W jej skład wejdą:

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

Równocześnie Rada Nadzoru może ustanowić spośród swoich członków komitet sterujący o mniej liczonym składzie, który ma wspierać jej działalność, w tym przygotowywać jej posiedzenia.

Zadaniem Rady Nadzoru jest przygotowywanie i przedkładanie projektów do decyzji Rady Prezesów. Decyzję należy uznawać za przyjętą, jeśli Rada Prezesów nie zgłosi sprzeciwu w terminie 10 dni roboczych. Ewentualny sprzeciw wymaga przy tym pisemnego uzasadnienia. Powyższe oznacza, że formalne decyzje będzie podejmować Rada Prezesów (formalny organ EBC, zapisany w Traktacie), w skład którego wchodzi tylko przedstawiciele krajów strefy euro. Fakt, że w Radzie Nadzoru będą zasiadać przedstawiciele krajów spoza strefy euro jest przy tym niewielkim pocieszeniem.

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

Obok Rady Nadzoru utworzony zostanie panel rewizji (*Panel of Review*), którego celem ma być przeprowadzanie wewnętrznego przeglądu proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem decyzji podejmowanych przez Radę Nadzoru. Każda osoba fizyczna i prawna może żądać przeglądu decyzji skierowanej do tej osoby lub decyzji, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (z wyjątkiem żądania informacji przez Radę Prezesów). Przegląd decyzji, co do zasady, nie oznacza zawieszenia jej wykonania (to może nastąpić jedynie mocą decyzji Rady Prezesów). Panel rewizji, w terminie 2 miesięcy od otrzymania wniosku, bada sprawę i przygotowuje, jeśli uzna za zasadne, nowy projekt decyzji Rady Nadzoru. Rada Nadzoru bierze pod uwagę opinię panelu rewizji i przedkłada nowy projekt do decyzji Rady Prezesów. Nowy projekt decyzji uważa się za przyjęty, jeżeli Rada Prezesów nie zgłosi sprzeciwu w terminie 10 dni roboczych.

Panel rewizji ma składać się z 5 członków (i 5 zastępców) zaproponowanych przez Radę Nadzoru, a powołanych przez Radę Prezesów na 5-letnią kadencję (z możliwością jednorazowego przedłużenia). Panel ma za zadanie wybrać swojego przewodniczącego, a decyzje muszą zapadać większością co najmniej 3 głosów.

Równocześnie ma zostać utworzony panel mediacji, mający na celu zapewnienie oddzielenia polityki monetarnej i zadań nadzoru. Panel ten ma rozstrzygać różnice poglądów, wyrażane przez właściwe organy krajów uczestniczących, w zakresie sprzeciwu Rady Prezesów do projektu decyzji Rady Nadzoru. Panel mediacji ma składać się z jednego przedstawiciela z każdego kraju uczestniczącego, wybranego przez kraj spośród członków Rady Prezesów i Rady Nadzoru. Decyzje mają być podejmowane zwykłą większością głosów, przy czym każdy członek ma jeden głos. Szczegółowe zasady działania panelu mediacji mają być przygotowane przez EBC, który ma przyjąć i podać do publicznej wiadomości rozporządzenie ustanawiające panel i jego regulamin.

Powyższe wskazuje, że organizacja i struktura europejskiego nadzoru bankowego ma być rozbudowana i skomplikowana. Ponadto analiza jego organizacji, a zwłaszcza składu Rady Nadzoru i zasad działania panelu mediacji, wskazuje – wbrew wcześniejszym zapowiedziom stworzenia „muru” – na brak zachowania niezależności polityki monetarnej i nadzorczej w ramach EBC.

Utworzenie europejskiego nadzoru bankowego, w ramach EBC, nie oznacza likwidacji niedawno (w 2011 r.) powołanych unijnych struktur nadzoru makroostrożnościowego (ESRB) i mikroostrożnościowego (m.in. EBA), które odnoszą się do wszystkich krajów Unii Europejskiej. Oznacza to, że nadzorowana instytucja kredytowa może – bezpośrednio lub pośrednio – podlegać pod jednoczesny nadzór pięciu instytucji (dwóch wyżej wspomnianych, a także EBC oraz nadzoru macierzystego i goszczącego). Proponowana zmiana organizacyjna, odniesiona do nadzoru mikroostrożnościowego, dotyczy w zasadzie tylko zasad podejmowania decyzji przez EBA w najważniejszych sprawach (np. naruszenia prawa czy rozstrzygania sporów). W tym celu Rada EBA ma powołać niezależny zespół, w którego skład wchodzić przewodniczący i 6 członków wyznaczonych przez Radę (na zasadzie konsensusu, a przy jego braku większością trzech czwartych głosów). Decyzję zaproponowaną przez zespół Rada EBA przyjmuje pod warunkiem uzyskania zwykłej większości głosów krajów uczestniczących i zwykłej większości głosów krajów nieuczestniczących (tzw. podwójna większość).

Powyższe pokazuje zatem, iż utworzenie europejskiego nadzoru bankowego oznacza bez wątpienia kolejne „pączkowanie” władzy, powstanie kolejnego ośrodka decyzyjnego. Toteż trzeba krytycznie zastanowić się nad potrzebą funkcjonowania kilku nadzorów nad tym samym sektorem, a z pewnością nad precyzyjnym określeniem ich wzajemnej podległości i kompetencji oraz odpowiedzialności. 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 (lepszyc bądź gorszych) pomysłów.

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

1.5. Koszty i harmonogram wdrażania europejskiego nadzoru bankowego

1.5.1. Koszty funkcjonowania europejskiego nadzoru bankowego

Koszty funkcjonowania omawianego nadzoru ponieść mają podmioty nadzorowane, tj. instytucje kredytowe oraz oddziały na terenie krajów uczestniczących instytucji z krajów nieuczestniczących. Wysokość obciążenia będzie zależała od znaczenia podmiotu i profilu ryzyka przez niego podejmowanego, w tym sumy aktywów ważonych ryzykiem (co oznacza pominięcie w kalkulacjach zobowiązań pozabilansowych).

Tak określone zasady kalkulowania opłat są zbyt ogólne, żeby dokonać precyzyjnego oszacowania ich wpływu na wyniki nadzorowanych podmiotów. Niemniej jednak wydaje się, że koszty te nie będą marginalne i część z nich będą musieli ponieść klienci nadzorowanych instytucji, które przerzucą je na klientów

z uwagi, iż nie są instytucjami charytatywnymi. Równocześnie utrzymanie sieci bezpieczeństwa i stabilności finansowej po kryzysie będzie droższe niż wcześniej.

1.5.2. Harmonogram wdrażania europejskiego nadzoru bankowego

Prace nad koncepcją europejskiego nadzoru bankowego, biorąc pod uwagę praktykę unijną, przebiegały bardzo szybko. Pierwotnym terminem wdrożenia wspólnego, europejskiego nadzoru bankowego był 1 stycznia 2013 r. Od początku termin ten był bardzo ambitny i mało realny zarówno w teorii, jak i w praktyce, zważywszy m.in. na fakt pojawienia się koncepcji unii bankowej pół roku wcześniej. Zgodnie z ustaleniami z grudnia 2012 r. centralizacja nadzoru ma nastąpić od 1 marca 2014 r. lub po 12 miesiącach od wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego nadzór – w zależności co nastąpi później. Nawet jednak, jeśli to nastąpi, nie oznacza to, że europejski nadzór bankowy będzie od razu efektywnie funkcjonował. Powołane zostaną bowiem struktury, które będzie trzeba wypełnić treścią, m.in. zatrudnić pracowników (na koniec 2011 r. EBC zatrudniał 1609 osób) oraz rozbudować i zmienić zasady sprawozdawczości. Równocześnie EBC wraz z krajowymi organami nadzoru ma zapewnić odpowiednią wymianę i oddelegowywanie personelu pomiędzy EBC i właściwymi organami krajowymi. Z powyższego wynika zaś, że nowy europejski nadzór bankowy może zacząć efektywnie funkcjonować za kilka lat.

Zakończenie

Unia bankowa, obok pakietu CRD IV, będzie miała zasadniczy, długoterminowy wpływ na kształt europejskiego sektora bankowego. Niemniej jednak sama unia bankowa, bez pozostałych komponentów docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym unii fiskalnej, nie ma dużych szans na niezakłócone działanie. Trzeba także wyraźnie podkreślić, że sam europejski nadzór bankowy, bez pozostałych elementów unii bankowej (gwarantowania depozytów i *resolution fund*) nie będzie kompleksowo i prawidłowo funkcjonować. Ponadto jako uzupełnienie projektu unii bankowej powinien być rozpatrywany poważnie pomysł rozdzielenia bankowości depozytowo-kredytowej i inwestycyjnej.

Równocześnie zauważyć należy, że projekt unii bankowej odnosi się tylko do europejskiego rynku bankowego, a pozostałe segmenty rynku finansowego nie są reformowane w takim samym stopniu. Na tle powyższego można zatem

zadać pytanie, czy potrzebna jest europejska unia kapitałowa i europejska unia ubezpieczeniowa, a jeśli tak, to w jakiej postaci? Pytania te są uzasadnione chociażby wspomnieniem kłopotów AIG. To wszystko (pozostawienie poza omawianym nadzorem pozabankowych segmentów europejskiego rynku finansowego oraz pozaunijnych rynków finansowych) prowadzi zaś do wniosku, że unia bankowa nie ochroni nas przed kolejnym kryzysem, choć ma oczywiście na celu zwiększenie bezpieczeństwa. Przewrotnie można jednak stwierdzić, iż stabilności europejskiego systemu bankowego nie sprzyjają ciągłe zmiany struktur nadzorczych, tzn. brak stabilności europejskiego nadzoru bankowego. Jak już wspomniano, w czasach współczesnego kryzysu mamy bowiem do czynienia z kolejną rewolucją w zakresie ukształtowania nadzoru (w 2011 r. stworzono nadzór makroostrożnościowy i mikroostrożnościowy, a w 2012 r. przeforsowano koncepcję europejskiego nadzoru bankowego). O ile jednak pierwsza rewolucja była oparta na głębszej refleksji europejskich organów, o tyle druga jest przede wszystkim projektem politycznym. To zaś („pączkowanie” nadzorów) generuje dodatkowo zarówno ogromne koszty, jak i ciągle zmieniające się kompetencje, a to wszystko z pewnością nie służy wzrostowi przejrzystości i stabilności.

Bibliografia

Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions – Consolidated text, Council of the European Union, Brussels, 14 December 2012, 2012/0242 (CNS).

Zaleska M., *Koncepcja nadzorowania rynków finansowych*, „Gazeta Bankowa” 2012, nr 12.

Zaleska M., *Unia bankowa – polityczny projekt*, „Gazeta Bankowa” 2012, nr 11. www.banksdaily.com, styczeń 2013.

www.consilium.europa.eu, grudzień 2012.

Streszczenie

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

Summary

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

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, unia bankowa, europejski nadzór bankowy, Europejski Bank Centralny.