

# **SUPERNADZÓR BANKOWY W STREFIE EURO**

## **Wprowadzenie**

Innowacje finansowe to termin bardzo szeroki. Obejmują one swoim zasięgiem nowe produkty rynku usług finansowych, modele biznesowe, technologie czy procesy. Ważne miejsce wśród nich zajmują także, zwłaszcza w obecnych, kryzysowych warunkach, innowacje o charakterze instytucjonalno-regulacyjnym. Należą do nich m.in. rozwój nowoczesnych instytucji finansowych oraz tworzenie zintegrowanych ram prawno-finansowych ich działania, wpływających na sprawność i bezpieczeństwo funkcjonowania rynku finansowego. Trwający w UGiW poważny kryzys finansowy, urzeczywistniający się w ogromnym zadłużeniu niektórych krajów i banków, zmusił strefę euro i jej przywódców do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań o wspomnianym charakterze, ratujących Eurosystem przed rozpadem. Jednym z nich jest z pewnością decyzja z czerwca 2012 roku o powołaniu unii bankowej<sup>1</sup>. Komisja Europejska nie zdążyła jednak sprecyzować do końca 2012 roku dokładnych, ostatecznych założeń działania przyszłej unii bankowej. Cały czas trwa dyskusja nad szczegółowymi rozwiązaniami funkcjonowania jej filarów. Ogólny zarys całego pomysłu jest jednak znany (Komisja Europejska podała bowiem we wrześniu 2012 roku do wiadomości publicznej swoje wstępne propozycje w tym względzie)<sup>2</sup> i już dzieli on kraje Unii Europejskiej na zwolenników i przeciwników jej utworzenia i zasad funkcjonowania.

Pierwszym z założeń projektu unii bankowej, który stanowi załączek jej tworzenia, jest dość kontrowersyjna koncepcja budowy wspólnego nadzoru bankowego (tzw. jednolity mechanizm nadzorczy). Ma on zapewnić wzrost bez-

<sup>1</sup> Euro Area Summit Statement, Brussels, 29.06.2012.

<sup>2</sup> Towards a banking union. European Commission, Brussels, 10.09.2012; Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions. European Commission, Brussels, 12.09.2012; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej. Komisja Europejska, Bruksela, 12.09.2012, COM(2012) 510 final.

pieczeństwa finansowego europejskich banków, pozwalając odbudować utracone zaufanie deponentów do sektora bankowego i uchronić go przed kolejnymi kryzysami. Celem artykułu jest prezentacja najistotniejszych punktów spornych tego przedsięwzięcia, które zdążyły się ujawnić w 2012 roku, dotyczących: umiejscowienia nadzoru w EBC i roli państw spoza strefy euro w nowej radzie nadzorczej EBC; podmiotowego zakresu działania nowego supernadzorczy i jego przyszłych uprawnień. Podjęta zostanie także próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy utworzenie pełnej unii bankowej jest w najbliższych latach możliwe, wzięwszy pod uwagę ogromną rangę pozostałych dylematów (jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, wspólny fundusz gwarancyjny) dla wszystkich państw Unii Europejskiej o dość zróżnicowanych stanowiskach w tej sprawie, broniących własnych, narodowych interesów. Patrząc na postawiony problem z perspektywy roku 2012, mało prawdopodobne wydaje się szybkie uruchomienie pełnej, paneuropejskiej unii bankowej, nie tylko w roku 2013, ale i 2014, nadal pozostaje ona bowiem niewystarczająco dopracowaną koncepcją. Należy się wreszcie zastanowić, czy tacy entuzjaści unii bankowej, jak Francja, Hiszpania czy Włochy, przystaną na jej okrojonej do wspólnego nadzoru postaci i czy uda się ostatecznie przekonać Niemcy do tej całościowej koncepcji (to one wymagają utworzenia scentralizowanego nadzoru, uzależniając od tego dalsze negocjacje).

## 1. Supernadzór finansowy w strefie euro – zasadnicze dylematy

Głównym założeniem pierwszego etapu unii bankowej jest ograniczenie zakresu jej obowiązywania do krajów strefy euro, podobnie jak to zrobiono w przypadku paktu fiskalnego. Potwierdza to propozycja wspólnego, unijnego nadzoru nad bankami państw UGiW, sprawowanego w przyszłości przez EBC. Pozostałe kraje UE mogą zatem liczyć co najwyżej na bliską współpracę z radą nowego nadzorczy, korzystając z roli obserwatora w radzie nadzorczej EBC, nie mając własnych przedstawicieli w tej strukturze organizacyjnej. Nie do końca jednak wiadomo, w jakim zakresie i na jakich warunkach miałyby się to odbywać. Dla krajów UE usytuowanych w Europie Środkowo-Wschodniej to bardzo poważny dylemat. Banki państw tej części Europy są przecież w 70% filiami banków strefy euro. Odsetek ten jest jeszcze wyższy w Czechach czy na Węgrzech. Także w Polsce większość aktywów bankowych znajduje się pod kontrolą kapitału zagranicznego, pochodzącego głównie z krajów strefy euro. Krajom spoza strefy euro zależy na równym ich traktowaniu z krajami Eurolandu. KE z kolei argu-

mentuje swoją decyzję o ograniczeniu nadzoru finansowego do strefy euro tym, iż EBC, jako planowany nadzorca, nie ma wymaganych przez traktat uprawnień decyzyjnych poza Eurolandem. To, co może zrobić (po uprzednim zaaprobowaniu przez wszystkie kraje UE), to wdrożyć jednolite dla banków Unii Europejskiej reguły dotyczące wymogów ostrożnościowych i zachować prawo kontroli ich realizacji, nawet po ewentualnym wypowiedzeniu porozumienia o współpracy. Przyznanie EBC prawa kontroli banków w krajach spoza strefy euro, uniemożliwiając im jednocześnie obecność w strukturach EBC, budzi wśród nich spore kontrowersje. Jednym z problemów, który już się ujawnił, jest pomysł zarządzania płynnością i wypłacalnością na szczeblu grupy bankowej. Prawdopodobny jest w takim przypadku scenariusz, w którym bank zagrożony ratowany będzie kosztem innego banku z danej grupy, także z siedzibą poza strefą euro, np. w Polsce<sup>3</sup>. Ważnym problemem stało się w takiej sytuacji zapewnienie właściwych relacji pomiędzy krajami strefy euro a pozostałymi krajami UE. Zdaniem KE, przynajmniej częściowo można zrealizować przyjęte założenie, pozostawiając transgraniczną działalność bankową w gestii kolegów nadzorców bankowych, co spowoduje, iż prawo głosu nadal będą mieć wszystkie państwa UE, nawet wówczas, gdy nadzorcą banku matki okaże się EBC. Dotychczasowe kompetencje zachowa zatem funkcjonujący obecnie, powołany w 2011 roku, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA)<sup>4</sup>. Niestety, są one niewielkie, a skuteczność działania EBA niska. EBA zachowa uprawnienia regulacyjne, m.in. dotyczące wdrażania dyrektywy CRD IV. Nadal będzie także koordynować działania regulatorów krajowych i rozstrzygać spory, wydając wskazówki interpretacyjne. Nadzór umiejscowiony w strukturach EBC uzyska zaś ostrożnościowe uprawnienia nadzorcze, zajmując się zarówno zagadnieniami nadzoru makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego. EBC, jako unijna instytucja nadzorcza, miałby zatem prawo licencjonowania banków objętych nadzorem EBC, cofania licencji, nakazania bankom niezbędnego dokapitalizowania, przeprowadzania inspekcji w nadzorowanych bankach i nakładania kar pieniężnych na banki nieprzestrzegające obowiązujących zasad nadzorczych (maksymalna kara w wysokości 10% rocznych obrotów banku). Krajowi nadzorcy mają mu w tych działaniach asystować<sup>5</sup>. Przewiduje się, iż koszty działania nowego nadzoru obciążą objęte nim banki. Wysokość opłaty będzie zależna

<sup>3</sup> M. Zaleska: Koncepcja nadzorowania rynków finansowych. „Gazeta Bankowa” 2012, nr 12, s. 60.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE. Dz. Urz. UE L 331/12 ze zm.

<sup>5</sup> J. Szygiel: Europejski nadzór bankowy? Nie tak szybko. „Bank” 2012, nr 10, s. 22.

od wielkości banku i skali ryzyka, jakie podejmuje w swojej działalności<sup>6</sup>. Jednym z zarzutów wysuwanych przeciw tworzeniu kolejnej unijnej instytucji nadzorczej jest powielanie jej kompetencji z instytucjami już utworzonymi w latach 2010-2011. W UE funkcjonują przecież struktury organizacyjne, którym przypisano takie same kompetencje. Za nadzór mikroostrożnościowy odpowiada EBA. Nadzór makroostrożnościowy zaś leży w gestii niedawno powołanej Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ERRS)<sup>7</sup>. Jej zadaniem jest opracowanie europejskiego systemu oceny ryzyka makroostrożnościowego, zwiększenie skuteczności mechanizmów wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami i dopilnowanie, aby oceny ryzyka miały swoje odzwierciedlenie w działaniach nadzorców krajowych. Zapleczem analityczno-logistycznym Rady jest EBC, a na jej czele stoi prezes EBC. Jednym z rozwiązań mogłoby być w takiej sytuacji udoskonalenie już istniejących rozwiązań i wzmocnienie omawianych instytucji poprzez dodanie im kompetencji władczych i wiążących<sup>8</sup>. Pozostając jednak przy koncepcji utworzenia supernadzoru, konieczne staje się przede wszystkim precyzyjne określenie zadań i zakresu działania EBC i EBA. KE skłania się do rozwiązania, w którym EBC będzie początkowo nadzorował tylko banki systemowo ważne, EBA z kolei wszystkie pozostałe banki działające w UE. W takiej sytuacji EBC musi uzyskać status uprzywilejowanego członka EBA. Jest to jednak rozwiązanie tymczasowe. Docelowo, od 1 marca 2014 roku, EBC miałby, zgodnie z projektem, nadzorować wszystkie banki strefy euro<sup>9</sup>. Przeciwnie takiemu rozwiązaniu byli Niemcy. Uważają, iż EBC powinien nadzorować wyłącznie banki systemowo ważne, których, jak podaje EBA, jest 75 i gromadzą one 2 bln 690 mld euro depozytów (pozostałe banki 4 bln 140 mld euro). 46 grup bankowych wspólnoty kontroluje 68% aktywów bankowych UE<sup>10</sup>. Stanowisko niemieckie jest dla nich samych bardzo wygodne. W Niemczech działa ponad 2 tys. banków, w tym aż 1,9 tys. to niewielkie

<sup>6</sup> <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artypk/ebc;dostanie;nowe;uprawnienia,86,0,1157718.html>, dostęp: 27.12.2012.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Dz. Urz. UE L331/1; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Dz. Urz. UE L 331/162.

<sup>8</sup> M. Zaleska: Op. cit., s. 60.

<sup>9</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf), dostęp: 26.12.2012; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st17/st17739.pl12.pdf>, dostęp: 26.12.2012; S.C.W. Eijffinger: Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism. W: Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism. Monetary Dialogue. European Parliament, October 2012, s. 50.

<sup>10</sup> G. Brudziński: Cztery filary unii bankowej. „Bank” 2012, nr 10, s. 16-17.

banki lokalne<sup>11</sup>. Władze niemieckie nie są zatem zainteresowane przenoszeniem wiedzy na temat ich kondycji i władztwa nad nimi do EBC. Aby uwzględnić interesy państw spoza strefy euro, ma nastąpić zmiana zasad głosowania w EBA, aby strefa euro, z 17 głosami, nie była w stanie automatycznie przegłosować każdej decyzji. Jedną z propozycji jest, by decyzje dotyczące łamania prawa i mediacji między krajami UE podejmował zespół złożony z przewodniczącego EBA oraz dwóch członków (ze strefy euro i grupy państw spoza strefy euro). Mogłaby im się jednak sprzeciwić Rada Zarządzająca EBA zwykłą większością głosów (w tym muszą być co najmniej 3 głosy ze strefy euro i 3 spoza strefy euro)<sup>12</sup>. Głosowanie nad pozostałymi kwestiami miałoby się odbywać na dotychczasowych zasadach, czyli zwykłą większością głosów<sup>13</sup>. Poza tym trzeba rozdzielić nadzorcze funkcje makroostrożnościowe pomiędzy ERRS a EBC. Trudno to będzie z kolei pogodzić z zaleceniem wydanym już przez ERRS o obowiązku utworzenia w krajach członkowskich krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego. Nie wiadomo także, co zrobić z prawem ERRS do kierowania zaleceń i zastrzeżeń do EBC jako przyszęłego nadzorcy<sup>14</sup>. Lista koniecznych uzgodnień jest o wiele szersza, pośpiech, z którym KE zmierza do utworzenia supernadzoru z pewnością nie sprzyja poprawnemu rozwiązaniu pojawiających się dylematów. Dodać do niej należy dodatkowo konieczność dokonania precyzyjnego podziału ról pomiędzy EBC a krajowe organy nadzorcze i narodowe banki centralne państw UE.

Kontrowersyjna jest także sama propozycja umiejscowienia nadzoru w EBC. Argumenty KE przemawiające za wdrożeniem takiego rozwiązania to m.in. ugruntowana pozycja EBC w strefie euro, a także jego spójność z zaobserwowaną w UGiW tendencją oddawania nadzoru bankowego bankom centralnym. 14 krajów ze strefy euro rzeczywiście przyjęło takie rozwiązanie, oddając nadzór nad bankami rodzimym bankom centralnym. Kraje, które zdecydowały o usytuowaniu nadzoru bankowego w banku centralnym, kierowały się zaletami takiego rozwiązania. Bank centralny posiada bowiem wszechstronną wiedzę na temat rynku finansowego, w tym bankowego, znając doskonale instrumenty, którymi się on posługuje. Jak żadna inna instytucja zna ryzyko bankowe, jego rodzaje, przyczyny i specyfikę. Dzięki bezpośrednim kontaktom z bankami doskonale rozu-

<sup>11</sup> K. Kozłowska: Unia bankowa w intelektualnym koglu-moglu, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/unia-bankowa-w-intelektualnym-koglu-moglu/>.

<sup>12</sup> <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/nowe-uprawnienia-ebc--beda-kary-finansowe-dla-bankow,29999,1>, dostęp: 27.12.2012.

<sup>13</sup> <http://www.money.pl/banki/wiadomosci/artykul/unia;bankowa;ciagle;bez;konkretnych;ustalen,189,0,1195965.html>, dostęp: 27.12.2012.

<sup>14</sup> O. Szczepańska: Nadzór makroostrożnościowy. „Bank” 2012, nr 10, s. 19.

mie specyfikę ich działania. Nie bez znaczenia jest także aspekt finansowy, pozostawienie nadzoru w banku centralnym umożliwia bowiem oszczędność kosztów generowanych przez powstanie i funkcjonowanie odrębnej instytucji nadzorczej. Łączenie w banku centralnym funkcji nadzorczej z funkcją strażnika polityki pieniężnej jest jednak dość ryzykowne. Cele polityki pieniężnej i cele nadzoru mogą bowiem być sprzeczne. Zapobieganiu upadłościom banków z pewnością sprzyja polityka taniego pieniądza i wzrost jego podaży, niestety, może to doprowadzić do utraty stabilności pieniądza i wzrostu stopy inflacji, oznaczając w praktyce niewykonanie założonego bezpośredniego celu inflacyjnego. Może się zatem okazać, iż EBC będzie musiał wybierać, czy większy nacisk kłaść na realizowaną politykę pieniężną, czy wykonywany nadzór bankowy. KE zakłada, iż omawiane funkcje będą oddzielone. EBC ma zachować dotychczasową niezależność w prowadzeniu polityki pieniężnej. Nadzór z kolei ma być przydzielony odrębnej radzie nadzorczej, której przewodniczący i wiceprzewodniczący byłiby wybrani spośród Rady Gubernatorów EBC, a członkowie z EBC i narodowych instytucji nadzorczych<sup>15</sup>. Kontrolę nad tym organem miałby sprawować Parlament Europejski. Powstaje jednak pytanie, czy rozdzielenie tych funkcji jest rzeczywiście możliwe w praktyce i czy tak duża koncentracja władzy w rękach EBC nie przyniesie, także jemu samemu, więcej szkód niż korzyści.

Proponowane przez KE rozwiązania dotyczące europejskiego nadzoru bankowego będą przyjmowane tzw. metodą wspólnotową, zgodnie z traktatem UE. Oznacza to, że prawo głosu mają wszystkie państwa UE oraz Parlament Europejski<sup>16</sup>. Kraje spoza strefy euro będą najprawdopodobniej głosować na tak tylko wówczas, gdy ostateczne propozycje dotyczące supernadzoru bankowego będą chronić także interesy ich banków, goszczących banki córki ze strefy euro. Jeżeli w Polsce KNF odpowiada za stabilność banków, a więc także za bezpieczeństwo depozytów, jej uprawnienia nie powinny być w żaden sposób ograniczane, a tym bardziej przekazywane EBC. Sama idea utworzenia nadzoru unijnego nie jest jednak zła. Rozwiązania pozwalające na to, aby nadzory krajowe współpracowały z jednym, obiektywnym nadzorem europejskim o szerokim spojrzeniu zamiast wielu nadzorów rodzimych banków macierzystych, z pewnością można uznać za atut proponowanych zmian<sup>17</sup>. Osiągnięcie konsensusu w sprawie utworzenia supernadzoru na omówionych zasadach nie jest jednak sprawą łatwą. Kraje spoza strefy euro walczą bowiem o rozwiązania chroniące ich interesy, z drugiej stro-

<sup>15</sup> J. Szygiel: Europejski nadzór..., op. cit., s. 22.

<sup>16</sup> A. Łojewska: Unia bankowa początkiem federacji europejskiej. „Rzeczpospolita” z 12.09.2012; J. Saryusz-Wolski: Unia bankowa: nic o nas bez nas, <http://www.rp.pl/artykul/932841.html>.

<sup>17</sup> I. Czerny: UE tworzy superbanks, <http://www.dziennik.com/publicystyka/artykul/ue-tworzy-superbank>.

ny kraje strefy euro dążą do ograniczenia ryzyka blokowania procesu przyznawania uprawnień nadzorczych dla EBC, zabiegając o nienadawanie im prawa głosu w nowej radzie nadzorczej EBC.

## 2. Docelowy pakiet unii bankowej

Nadzór bankowy to pierwszy element planowanej unii bankowej i jednocześnie warunek jej dalszego poszerzenia. Drugi etap to utworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, trzeci zaś dotyczy utworzenia wspólnego systemu gwarantowania depozytów<sup>18</sup>. W odróżnieniu od supernadzoru, zmiany te miałyby dotyczyć wszystkich państw członkowskich UE. Szczegółów dotyczących funkcjonowania wymienionych elementów jest niewiele, kontrowersji zaś sporo. Zbyt wczesne uszczegółowienie zamierzeń mogłoby uniemożliwić utworzenie wspólnego nadzoru bankowego i już na wstępie zablokować jakiegokolwiek dyskusje nad przyszłym kształtem dwóch pozostałych składowych unii bankowej. O funduszu likwidacyjnym i restrukturyzacyjnym wiadomo jedynie, że źródłem jego tworzenia byłyby wpłaty banków i wpływy z planowanego podatku od transakcji finansowych. Zgromadzone w ten sposób środki byłyby przeznaczane na dokapitalizowanie bankrutujących banków z pominięciem państwa, którego zadłużenie nie ulegałoby zwiększeniu z tego powodu. Wspólny fundusz miałby także uczestniczyć w uporządkowanym likwidowaniu tych banków, które już upadły. Aby jednak było to możliwe, konieczne jest w pierwszym kroku oddanie kompetencji nadzorczych w strefie euro EBC. Efektem tej zmiany byłyby także uwolnienie podatników od konieczności ponoszenia finansowych konsekwencji niewłaściwego zarządzania bankami. Nie wiadomo jednak, jaką kwotą powinien taki fundusz dysponować, aby realnie był w stanie sprostać postawionym przed nim zadaniom. Skala problemu występującego w unijnym sektorze bankowym powinna być zatem na początek dokładnie skwantyfikowana. Brak solidnych analiz ekonomicznych to jeden z argumentów stawianych przez przeciwników tworzenia unii bankowej.

Ostatnią częścią unii bankowej ma być wspólnotowy system gwarantujący depozyty klientom banków europejskich. Inicjatywę tę popiera m.in. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, podobnie zresztą jak pomysł utworzenia scentralizowanego nadzoru bankowego, uważając prace nad unią bankową za priorytet. Nie

<sup>18</sup> Conclusions. European Council, Brussels, 13-14.12.2012 (EUCO 205/12); [http://ec.europa.eu/news/eu\\_explained/120626\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120626_pl.htm), dostęp: 27.12.2012.

będzie to jednak łatwe, wymaga bowiem ujednolicenia wielu regulacji bankowych. Oczywiście i w tym przypadku sponsorami upadłości banków byłyby solidarnie wszystkie banki unijnego sektora bankowego. Miałyby to wzmocnić zaufanie klientów do banków i odciążyć środki publiczne państw członkowskich UE, wypłaty sum gwarantowanych klientom upadłego banku zapewniałby bowiem fundusz wspólnoty<sup>19</sup>. Tu jednak powstaje zasadniczy dylemat, przed którym stoi np. Polska. Dlaczego banki dbające o niski poziom ryzyka bankowego mają ponosić dodatkowe obciążenia finansowe, ratując klienta upadłych, ewentualnie zagrożonych już dziś, banków strefy euro. BFG dysponuje obecnie największymi w Unii zgromadzonymi środkami, odnoszonymi do ogółu zgromadzonych przez sektor bankowy w Polsce depozytów. Inną kwestią pozostają możliwości udźwignięcia przez banki w Polsce dodatkowego obciążenia finansowego z tego tytułu, składki mogą się okazać wyższe, kondycja banków europejskich znacznie odbiega bowiem na niekorzyść od stabilnej jak dotąd kondycji rodzimego sektora bankowego. Przejściowym rozwiązaniem może być proponowany przez KE system obowiązkowych pożyczek wzajemnych. Niewypłacalne fundusze krajowe mogłyby w razie spiętrzenia wypłat środków gwarantowanych pożyczać je od funduszy gwarancyjnych innych krajów UE.

Zakres informacji dotyczących pozostałych elementów unii bankowej jest jak widać skromny. Nie wiadomo nawet do końca, kto miałby zarządzać funduszem likwidacyjnym i gwarancyjnym. Stanowiska i w tej kwestii są podzielone. Wydaje się, że funduszem likwidacyjnym powinien dysponować EBC. Jako pożyczkodawca ostatniej instancji, pompujący pieniądze do zagrożonych banków, powinien mieć uprawnienia decyzyjne w kwestii ich restrukturyzacji i likwidacji, zapewniające skuteczność finansowania<sup>20</sup>. KE preferuje raczej rozwiązanie, w którym za ochronę depozytów i procesy likwidacyjne powinien odpowiadać odrębny organ: European Deposit Insurance and Resolution Authority (EDIRA).

## Podsumowanie

Proponowana unia bankowa, w tym utworzenie w jej ramach wspólnego nadzoru bankowego, ma swoje uzasadnienie. Jej głównym założeniem jest bowiem stworzenie struktury, która zapewniłaby homogeniczność zarządzania sektorem bankowym strefy euro, a tym samym pożądaną stopień bezpieczeństwa unijnych

<sup>19</sup> E. Gostomski: Unia bankowa: za i przeciw. „Gazeta Bankowa” 2012, nr 9, s. 40-41.

<sup>20</sup> K. Kozłowska: Unia bankowa w intelektualnym koglu-moglu..., op. cit.



banków. Proces jej wdrażania wymaga jednak czasu, a pośpiech jest wysoce niewskazany. Potwierdzają to poruszone w artykule problemy, pojawiające się już w trakcie przygotowywania pierwszej z koncepcji, czyli nadzoru. Ich lista jest przy tym o wiele dłuższa od wymienionych w niniejszym tekście. Pytania można mnożyć: czy możliwe są szybkie zmiany Traktatu UE i narodowych konstytucji potrzebne do pełnej realizacji pomysłu unii bankowej, czy planowane do powierzenia EBC kompetencje go nie przerosną choćby z racji liczby nadzorowanych w przyszłości banków i ryzykownego łączenia polityki monetarnej z nadzorcą itd. Poza tym nie jest zadaniem łatwym uzyskać zgodę wszystkich państw UE, zwłaszcza tych niezadowolonych z proponowanego im statusu, czyli spoza strefy euro, na utworzenie unii bankowej. Katalog zgłaszanych przez nie wątpliwości i roszczeń jest bardzo szeroki, otwiera go zarzut budowania Europy dwóch prędkości, co sprawia, że unia w proponowanej obecnie formie jest dla nich nieatrakcyjna. Zdeklarowanym przeciwnikiem budowy unii bankowej jest z pewnością Wielka Brytania (skupiająca 60% europejskiego rynku finansowego<sup>21</sup>), ale i Niemcom niespieszno do realizacji tego projektu, to one bowiem będą głównym finansującym, a jak powszechnie wiadomo bez zgody rządu, parlamentu, banku centralnego i opinii publicznej Niemiec projektu pełnej unii bankowej nie uda się przeforsować<sup>22</sup>. Hiszpanii, Francji, Włochom i kilku innym krajom zależy z kolei na pośpiechu w oddaniu kompetencji nadzorczych EBC. Otwiera to bowiem możliwość uwspólnotowienia ryzyka, czyli kolejną drogę do dofinansowania ich mocno zagrożonych banków<sup>23</sup>.

## Literatura

Brudziński G.: Cztery filary unii bankowej. „Bank” 2012, nr 10.

Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions. European Commission, Brussels, 12.09.2012.

Conclusions. European Council, Brussels, 13-14.12.2012 (EUCO 205/12).

Czerny I.: UE tworzy superbank, <http://www.dziennik.com/publicystyka/artukul/ue-two-rzy-superbank>.

Eijffinger S.C.W.: Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanizm. W: Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanizm. Monetary Dialogue. European Parliament, October 2012.

Euro Area Summit Statement. Brussels, 29.06.2012.

<sup>21</sup> J. Szygiel: Europejski nadzór..., op. cit., s. 23.

<sup>22</sup> M. Fita-Czuchnowska: Realpolitik blokuje unię bankową. „Bank” 2012, nr 10, s. 25.

<sup>23</sup> J. Szygiel: Porażka czy zwycięstwo Niemiec? „Bank” 2012, nr 7-8, s. 10-11.

- Fita-Czuchnowska M.: Realpolitik blokuje unię bankową. „Bank” 2012, nr 10.
- Gostomski E.: Unia bankowa: za i przeciw. „Gazeta Bankowa” 2012, nr 9.  
<http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/ebc;dostanie;nowe;uprawnienia,86,0,1157718.html>.
- <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/nowe-uprawnienia-ebc--beda-kary-finansowe-dla-bankow,29999,1>.
- <http://www.money.pl/banki/wiadomosci/artukul/unia;bankowa;ciagle;bez;konkretnych;ustalen,189,0,1195965.html>.
- [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/banking-union/](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/).
- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf).
- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st17/st17739.pl12.pdf>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej. Komisja Europejska, Bruksela, 12.09.2012, COM(2012) 510 final.
- Kozłowska K.: Unia bankowa w intelektualnym koglu-moglu, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/unia-bankowa-w-intelektualnym-koglu-moglu/>.
- Łojewska A.: Unia bankowa początkiem federacji europejskiej. „Rzeczpospolita” z 12.09.2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE. Dz. Urz. UE L 331/12 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Dz. Urz. UE L 331/1.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Dz. Urz. UE L 331/162.
- Saryusz-Wolski J.: Unia bankowa: nic o nas bez nas, <http://www.rp.pl/artukul/932841.html>.
- Szczepańska O.: Nadzór makroostrożnościowy. „Bank” 2012, nr 10.
- Szygiel J.: Europejski nadzór bankowy? Nie tak szybko. „Bank” 2012, nr 10.
- Szygiel J.: Porażka czy zwycięstwo Niemiec? „Bank” 2012, nr 7-8.
- Towards a banking union. European Commission, Brussels, 10.09.2012.
- Zaleska M.: Koncepcja nadzorowania rynków finansowych. „Gazeta Bankowa” 2012, nr 12.

## BANKING SUPERVISION IN EURO ZONE

### Summary

One of the foundations published by European Commission for banking union, is fairly controversial conception of foundation within its structure common banking supervision (so-called banking uniform mechanism) performed by European Central Bank. Expected contribution of new institution is to increase financial security of European banks, restore confidence to financial sector and protect it against successive crisis.

The aim of this paper is to present the main points of contention for planned project including: supervision location within EBC structure, reduction of non-EURO countries role to the observers in new supervision board of directors, inaccurate roles of future supervision and subjective scope of its actions. It has been also attempted to answer the fundamental question: if creation of banking union is possible in coming years, taking into consideration an import rank of dilemmas mentioned in the paper and others as well (joint guarantee fund, joint rescue fund) for all European Union members which are defending national interests and present different positions in that case.