

Jacek BINDA\*

## UNIA BANKOWA – SZANSE CZY OGRANICZENIA DLA SEKTORA FINANSOWEGO

### **Streszczenie**

*Publiczna debata na temat efektywności funkcjonowania modeli nadzoru nad rynkiem finansowym w okresie ogólnoswiatowego kryzysu 2007-2011 znalazła swój finał w reformach prowadzących do utworzenia unii bankowej. Wśród powtarzających się zarzutów adresowanych do instytucji nadzoru finansowego były m.in. ich spóźnione reakcje na pojawiające się symptomy zagrożenia oraz mało stanowcze i skuteczne działania przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się skutków kryzysu.*

*Celem artykułu jest próba przedstawienia stanu prac UE w zakresie ochrony systemu bankowego oraz korzyści płynących z tych zmian zarówno dla państw strefy euro, jak i pozostałych członków UE, jak np. Polska.*

*Opracowanie powstało w oparciu o przegląd dostępnej literatury oraz badania własne w ww. zakresie. Wnioski z artykułu wskazują m.in. na konieczność dokonania reform modelu nadzoru finansowego oraz na poprawę atrakcyjności promowanego rozwiązania, szczególnie dla państw nie będących członkiem strefy euro.*

**Słowa kluczowe:** unia bankowa, nadzór bankowy, nadzór makroostrożnościowy, kryzys finansowy.

### **Wstęp**

Ogólnoswiatowy kryzys finansowy w latach 2007-2011 rozpoczął publiczną debatę na temat efektywności obowiązujących modeli nadzoru finansowego oraz roli i sprawności instytucji nadzorczych. Krytyka instytucji nadzorczych koncentrowała się m.in. na braku lub spóźnionych reakcjach na symptomy zbliżającego się ryzyka związanego z rynkiem kredytów hipotecznych, bagatelizowaniu ostrzeżeń o rosnącym ryzyku w systemie finansowym oraz braku wynikających z tego faktu skutecznych działań dla ratowania zagrożonych bankructwem instytucji

---

\* Dr hab. inż. Jacek Binda, prof. WSiFiP – Katedra Bankowości i Finansów, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

finansowych<sup>1</sup>. Silna integracja światowych rynków finansowych była swego rodzaju akceleratorem rozprzestrzeniania się napięć z amerykańskich rynków finansowych do innych części świata. Sytuację pogarszały m.in. doniesienia o upadku dużych amerykańskich banków, (w tym banku Lehman Brothers - 2008 r.), konieczności ich wykupywania lub dokapitalizowywania, obniżających się dochodach budżetowych, rosnącym koszcie długu zaciąganego na rynkach finansowych. Przysłowiową „czarę goryczy” przełało w 2009 r. ujawnienie przez Grecję faktycznych danych dotyczących jej deficytu i długu – znacznie przewyższających oficjalne dane<sup>2</sup>. Sytuację pogarszała słaba koordynacja podejmowanych działań antykryzysowych przez krajowe organy nadzoru oraz silna fragmentacja sektora bankowego.

Odpowiedzią na powyższą sytuację polityczno-gospodarczą były propozycje reform funkcjonowania instytucji nadzorczych, m.in. pakt fiskalny, unia bankowa<sup>3</sup>, zdecentralizowany, wielopoziomowy system organów mikro- i makroostrożnościowych – tzw. *Europejski Systemu Nadzoru Finansowego* (ESNF)<sup>4</sup>.

Unia bankowa, stać się ma zarówno instrumentem do ponadnarodowego rozwiązania skutków obecnego kryzysu w strefie euro, jak i przeciwdziałania podobnym kryzysom w przyszłości. Ma tym samym stworzyć warunki do bardziej dynamicznego rozwoju Unii Europejskiej oraz zwiększonego poziomu integracji państw strefy euro<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> L. Ross, *The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis*, International Review of Finance, Special Issue: Governance, policy and the crisis, Part 1, vol. 12(1), 2012, s. 39-56.

<sup>2</sup> Odnosząc się do kryteriów konwergencji widoczna jest silna rozbieżność od określonych tam założeń: deficytu - 15,4% PKB przy wymogu na poziomie 3%, dług publiczny - 148,3% PKB przy wymogu nie przekraczającym 60% – przytoczono na podstawie unijnej agencji statystycznej Eurostat.

<sup>3</sup> D. Masciandaro, R. V. Pansini, M. Quintyn, *The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?*, IMF Working Paper WP/11/261, Washington, 2011.

<sup>4</sup> Raport grupy de Larosièrè'a z 2009 r. zawierał pierwotnie zalecenia dot. zdecentralizowanej formy Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Ostatecznie jednak jego forma przybrała postać systemu nadzoru mikro- i makroostrożnościowego, w skład którego weszły europejskie i krajowe organy nadzoru.

<sup>5</sup> J. Ruskowski, *Unia Bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w obszarze euro*, „Instytut Zachodni”, nr 106/2012.

## **1. Kryzys finansowy a potrzeba zmiany w nadzorze finansowym**

Kryzys finansowy w latach 2007-2011, którego początek miał miejsce na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych *subprime*, szybko rozprzestrzenił się na inne segmenty rynków finansowych, oddziałując na sektor realny i w rezultacie przyczyniając się do spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego na świecie. Choć bezpośrednie przyczyny kryzysu były już wielokrotnie opisywane w literaturze<sup>6,7,8</sup>, to w kontekście reform prowadzących do poprawy bezpieczeństwa finansowego rynków europejskich wartym przytoczenia jest również głos Komisji Europejskiej. Jej zdaniem źródłem kryzysu o charakterze makroekonomicznym i mikroekonomicznym, prowadzących w szczególności do niekontrolowanego spadku cen aktywów i strat banków, zmniejszenia poziomu zaufania uczestników rynku finansowego oraz wzrostu ryzyka kredytowego kontrahenta, upatrywać również można w m.in.<sup>9</sup>:

- złagodzeniu standardów związanych z oceną zdolności kredytowej,
- długo utrzymującym się niskim poziomie stóp procentowych i nadmiernie wykorzystywanej dźwigni finansowej przez instytucje finansowe w krajach rozwiniętych,
- powszechnie stosowanym przez banki cedowaniu ryzyka na inne podmioty z wykorzystaniem instrumentu sekurytyzacji oraz kredytowych instrumentów pochodnych<sup>10</sup>,
- finansowaniu długotrwałych kredytów za pomocą odnawiania krótkoterminowych pożyczek,

---

<sup>6</sup> R. Baldwin, *The great trade collapse: What caused it and what does it mean?*, [w:] *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, (red.) R. Baldwin, CEPR, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4297>, 2009.

<sup>7</sup> K. Borowski, *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, (red) J. Nowakowski, T. Famulska, wyd. Difin, Warszawa, 2008.

<sup>8</sup> J. Adamiec, P. Russel, *Światowy kryzys gospodarczy a sektor przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w Polsce*, [w:] *Kryzys Finansowy – wybrane zagadnienia, wydawnictwo sejmowe*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Komisja Europejska, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy”, 7/2009.

<sup>10</sup> Przykładem mogą być podjęte w 2008 r. przez rząd amerykański działania w zakresie ratowania parazytowych agencji Fannie Mae i Freddie Mac, zajmujących się m.in. sekurytyzacją kredytów hipotecznych.

- zbyt dużej współzależność instytucji finansowych,
- nadmiernie wykorzystywanej dźwigni finansowej przez współzależne od siebie instytucje finansowe.

Wskazywana była również nieefektywność zasad współpracy i panujących relacji pomiędzy Bankiem Centralnym a instytucjami nadzoru bankowego i finansowego. Znamienne było również ogłoszenie upadłości Lehman Brothers, które to ostatecznie podważyło prawdziwość stwierdzenia – „*too big to fail, too important to fail*”. W efekcie tych zjawisk, doszło do jednej z najbardziej spektakularnych zapaści aktywności gospodarczej na świecie od czasów Wielkiego Kryzysu.

Dotkliwe konsekwencje dla gospodarek na świecie stały się powodem do rozpoczęcia w 2008 r. prac nad projektem reform europejskiego systemu nadzoru finansowego, prowadzących do zmniejszenia dystansu pomiędzy integracją europejskiego rynku finansowego a jego nadzorem. Kluczowym było określenie zakresu integracji nadzoru oraz formy jego instytucjonalnej struktury na szczeblu Unii Europejskiej, a także harmonizacji nadzoru *sensu largo*<sup>11</sup>.

## 2. Regulacje i nadzór

Regulacje i nadzór to jedne z podstawowych działań podejmowanych przez niemal każdą instytucję finansową. Współgrać one muszą z fundamentalnymi zależnościami i prawidłami funkcjonowania rynku finansowego oraz jego głównymi graczami. Szczególną uwagę należy zwrócić na banki za sprawą ich bardzo silnego oddziaływania na niemal każdą sferę życia społeczno-gospodarczego (np. upadek amerykańskich banków inwestycyjnych Merrill Lynch, czy Lehmann Brothers, belgijsko-holenderskiego Fortis, czy belgijsko-francuskiej Dexii).

Zbyt duża tolerancja i wzajemne rozbieżności w modelach nadzoru finansowego, silnie rozbudowany i mało przejrzysty sektor finansowy (w przypadku Cypru), nadmierna deregulacja sektora bankowego<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>M. Iwanicz-Drozdowska, *Zmiany w regulacjach ostrożnościowych a harmonizacja nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, [w:] (red.) R. Wierzba, M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Nowa Umowa Kapitałowa Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego – konsekwencje dla gospodarki i sektora bankowego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 145-158.

<sup>12</sup>K. Matthews, J. Thompson, *Ekonomika Bankowości*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

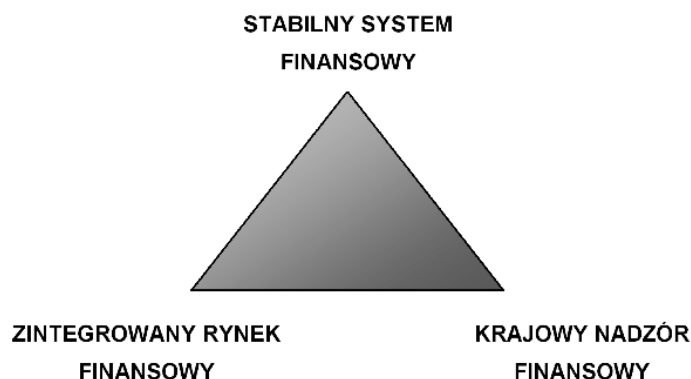
znacząco przyczyniły się w latach 2008-2012 do zamknięcia około 9% z łącznej liczby banków w całej Unii Europejskiej. Powodów tego stanu rzeczy upatrywać można także w tzw. trylemacie stabilności finansowej (ang. *financialtrilemma*)<sup>13</sup>, Trylemat jest swoistym „węzłem gordyjskim” na styku zagadnień: stabilności systemowej, krajowego nadzoru i integracji rynku. Ich równoczesne spełnienie – osiągnięcie stabilizacji finansowej i pełnej integracji systemu bankowego przy jednoczesnym zachowaniu suwerenności poszczególnych krajów w zakresie prowadzonego przez nie nadzoru - wydaje się być niemożliwe do jednoczesnej realizacji<sup>14</sup>. Wynika to z przyjęcia założeń dotyczących identyczności traktowania krajowych i zagranicznych instytucji finansowych oraz suwerenności państwa do stanowienia własnych regulacji finansowych z poszanowaniem prawa innych państw. Przy takim założeniu *trylemat* analizować można w trzech odsłonach. Spójny i ponadnarodowy zbiór przepisów może pozostawać w sprzeczności z przywołanym wcześniej założeniem dot. suwerenności państwa do stanowienia własnych regulacji finansowych – zasada suwerenności. Respektując natomiast zasadę suwerenności kraju przy jednoczesnym dążeniu do zachowania stabilności finansowej ogranicza stopień integracji. Równie złym wydaje się być rozwiązanie oparte na zintegrowanym systemie finansowym i suwerenności państwa w zakresie regulacji i nadzoru, gdyż prowadzić to może do sytuacji kryzysowych.

---

<sup>13</sup> Utracie autonomii monetarnej.

<sup>14</sup> D. Schoenmaker, *The financial trilemma*, „Economics Letters”, Volume 111, Issue 1, April 2011, s. 57-59.

**Rysunek 1. Trylemat stabilności finansowej**



Źródło: D. Schoemaker, S. Oosterloo, *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, in: D. Mayes, G. Wood eds., *The Structure of Financial Regulation*, London: Routledge, 2006.

Uwzględniając powyższe, wnikliwej analizie poddawany jest rozmiar i zakres przyjętych regulacji oraz wynikająca z nich efektywność modelu nadzoru<sup>15</sup>, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa systemowego jak i nadzoru ostrożnościowego<sup>16</sup>.

Dla zapewnienia stabilności systemu finansowego (m.in. wpływającego na poprawę efektywności alokacji zasobów finansowych), nadzór powinien tworzyć formę wielopoziomowego mechanizmu zabezpieczeń, skoncentrowanego na zapewnieniu bezpieczeństwa:

- całemu systemowi finansowemu lub jego istotnej części – nadzór makroostrożnościowy (*ang. macroprudential*) – analiza i identyfikacja ryzyka systemowego oraz na tworzenie nowych i monitorowanie istniejących norm prawnych,
- pojedynczemu podmiotowi – nadzór mikroostrożnościowy (*ang. microprudential*) – ocena poziomu stabilności finansowej pojedynczego podmiotu, bez oceny skutków zbiorowych zachowań podmiotów finansowych oraz

---

<sup>15</sup> Nadmierny arbitraż regulacyjny niekorzystnie wpływa dla zachowania bezpieczeństwa rynku finansowego.

<sup>16</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *op. cit.*, s. 145-158.

- konsumentom rynku – weryfikacja podejmowanych przez podmioty rynku finansowego działań, i pozostawania przez te instytucje w zgodzie z obowiązującymi przepisami.

Taka konstrukcja systemu zabezpieczeń pozwala nie tylko ostrzec przed możliwością pojawienia się sytuacji niepożądanych w sektorze finansowym, ale przede wszystkim zapobiegać rozprzestrzenianiu się kryzysów finansowych.

Na świecie występuje szereg modeli nadzoru finansowego. Główne różnice między nimi wynikają m.in. z poziomu rozwoju ekonomicznego kraju, z form ryzyka i jego rozmiaru, na które narażony jest system finansowy, struktury systemu finansowego, uwarunkowań politycznych i historycznych, stopnia zaangażowania nadzorców, roli banku centralnego, czy też zakresu realizacji trylematu stabilności finansowej. Uwzględniając powyższe, wyróżnić można następujące modele: sektorowy, częściowo-zintegrowany, zintegrowany oraz połączony.

Dążenie do pełnej integracji nadzoru ostrożnościowego doprowadziło do rozwinięcia się koncepcji opartej na skupieniu nadzoru ostrożnościowego nad wszystkimi instytucjami rynku finansowego w strukturach Banku Centralnego (model holenderski). Raport grupy ekspertów pod przewodnictwem J. de Larosièrè`a z roku 2009 doprowadził do dyskusji nad efektywnością modeli nadzoru nad rynkiem finansowym. Ich efektem był wniosek dotyczący konieczności utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF)<sup>17,18</sup>:

- poziom mikroostrożnościowy:
  - Europejski Urząd Nadzoru Bankowego<sup>19</sup>,
  - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych<sup>20</sup>,
  - Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych<sup>21</sup>,

---

<sup>17</sup>11.03.2014 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie oceny Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (P7\_TA(2014)0202), którego kształt określony będzie również przez tworzące się struktury unii bankowej.

<sup>18</sup> Artykuły 26 i 114 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); art. 290 TFUE (akty delegowane); art. 291 TFUE (akty wykonawcze); art. 127 ust. 6 TFUE

<sup>19</sup> EUNB (ang. *European Banking Authority* – EBA).

<sup>20</sup> ESMA (ang. *European Securities and Markets Authority* – ESMA).

<sup>21</sup> EIOPA (ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority* – EIOPA).

- poziom makroostrożnościowy<sup>22</sup> - Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego<sup>23, 24</sup>.
- poziom krajowy – krajowe organy nadzoru państw członkowskich – pełniące *de facto* funkcję operacyjną i odpowiadające za nadzór mikroostrożnościowy, ochronę klientów oraz utrzymywanie kontaktu z instytucjami nadzorczymi w celach sprawozdawczych.

Podjęte działania były istotnym krokiem w kierunku stabilizacji i integracji systemu nadzoru finansowego w państwach Unii Europejskiej. Niemal wszystkie państwa członkowskie UE uznały także konieczność powierzenia Bankom Centralnym kluczowej roli w procesie integracji sprawowania przez nie nadzoru ostrożnościowego nad sektorem bankowym.

### 3. Unia bankowa jako ciało porządkowe

Niewystarczające działania podejmowane przez Europejski System Nadzoru Finansowego w warunkach rozprzestrzeniającego się kryzysu zadłużeniowego w krajach strefy euro, koszty, które poniosła UE na ratowanie banków w okresie kryzysu finansowego – blisko 4,5 bln euro, a także współzależności pomiędzy długiem państwowym a długiem bankowym stały się jednymi z istotnych powodów, dla których Komisja Europejska w 2012 r. rozpoczęła działania w zakresie powołania unii bankowej<sup>25</sup>.

Kluczowym założeniem tej koncepcji<sup>26</sup> jest obowiązkowe uczestnictwo w nowej unii krajów należących do strefy euro oraz przeniesienie mechanizmów gwarantowania stabilności systemu

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L331 z dnia 15 grudnia 2010 r.

<sup>23</sup> ERRS (ang. *European Systemic Risk Board*).

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L331 z dnia 15 grudnia 2010 r.

<sup>25</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania na rzecz unii bankowej, COM 510, 2012, s. 2.

<sup>26</sup> Koncepcja przedstawiona została 23.05.2012 r.



finansowego z poziomu krajowego na poziom Unii Europejskiej. Efektywność projektu unii oparta została na trzech filarach:

- jednolitym europejskim systemie nadzoru bankowego<sup>27</sup>,
- europejskim systemie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków<sup>28</sup>,
- europejskim systemie gwarantowania depozytów<sup>29</sup>.

Od grudnia 2012, na podstawie wstępnie zawartego kompromisu, działa pierwszy z jej filarów – *jednolity europejski system nadzoru bankowego*, odpowiadający za spójny nadzór nad instytucjami kredytowymi oraz przeciwdziałanie arbitrażowi regulacyjnemu i rozdrobnieniu unijnego rynku usług finansowych. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa Europejski Bank Centralny, realizujący zarówno zadania mikro- jak i makroostrożnościowe, dotyczące m.in. buforów kapitałowych. Jednolitym nadzorem objęte będą tylko banki ważne systemowo<sup>30</sup> – docelowo ponad 6000 banków z siedzibą na terenie krajów strefy euro oraz spółki zależne tych banków. Wyłączone spod nadzoru będą jednak oddziały instytucji kredytowych posiadających siedzibę w krajach strefy euro, ale działające poza nią. Bardzo ważnym założeniem koncepcji unii bankowej jest utworzenie instytucji naprawczej dla sektora bankowego – II filar. Jej zadania koncentrować się mają na realizacji procedur naprawczych lub likwidacyjnych w bankach. Zapewniać ma ona swego rodzaju mechanizm obronny dla podatników z państw strefy euro przedrekapitalizacją zagrożonych upadkiem banków oraz ograniczać zaangażowanie środków publicznych.

Dużą uwagę położono na utworzenie na terenie wszystkich krajów Unii Europejskiej jednolitego i scentralizowanego systemu gwarantowania depozytów – do wysokości 100 tys. euro oraz harmonizację zasad finansowania systemów (III filar unii bankowej). Stworzono tym samym przesłanki do m.in. poprawy warunków konkurencji w sektorze finansowym, ograniczenia ryzyka związanego

---

<sup>27</sup> ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM.

<sup>28</sup> ang. *Single Resolution Mechanism* – SRM.

<sup>29</sup> ang. *Deposit Guarantee System* – DGS.

<sup>30</sup> instytucje które posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub wielkość aktywów przekracza 20% PKB kraju macierzystego i są jednocześnie większe niż 5 mld euro lub w szczególnych przypadkach są to trzy najbardziej znaczące instytucje w kraju członkowskim strefy euro.

z rozprzestrzenianiem się szoków finansowych pomiędzy państwami Unii Europejskiej.

#### 4. Unia bankowa i kontrowersje

Pomimo, wydawałoby się jasno i logicznie sprecyzowanych ram unii bankowej, projekt ten budzi liczne kontrowersje, m.in. zapisy dotyczące przeniesienia nadzoru bankowego do Europejskiego Banku Centralnego oraz zasad, na jakich odbywać się ma współpraca Europejskiego Banku Centralnego z krajowymi nadzorami państw.

Jedną z kontrowersji jest wyłączenie spod jednolitego nadzoru oddziałów instytucji kredytowych posiadających siedzibę w krajach strefy euro, ale działających poza strefą. Wydaje się, jakby zapomniano o konsolidacji sprawozdań finansowych oddziałów banków zagranicznych z bankiem macierzystym. Tego typu regulacja może być niebezpieczna dla banku macierzystego, w przypadku problemów z płynnością jego zagranicznych oddziałów – efekt zarażania (ang. *contagion effect*). Tym samym pojawić się może ryzyko systemowe niebezpieczne dla całego systemu bankowego.

Wątpliwości budzi również wysokość gromadzonego funduszu naprawczego (II filar). Należy zauważyć, że gospodarka europejska w znacznym stopniu finansowana jest przez banki, gdzie łączna wartość aktywów systemu bankowego UE wynosi około 42 biliony euro (co stanowi w przybliżeniu 350% unijnego PKB). Instytucja naprawcza natomiast, uwzględniając zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zarządzać będzie środkami w wysokości tylko 2-4% PKB<sup>31</sup>. Ponadto w Europie występują wysokie poziomy wskaźnika długu/PKB (ratowanie banków poprzez rekapitalizację i nacjonalizację wydaje się wręcz niemożliwym). W efekcie powszechnie stosowanym rozwiązaniem może być *Resolution*<sup>32</sup>. Należy dodać, że system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków odpowiedzialny ma być za plany likwidacyjne wszystkich banków transgranicznych oraz banków bezpośrednio objętych nadzorem EBC – czyli za ok. 330 banków.

---

<sup>31</sup> Sugestia Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

<sup>32</sup> *Resolution* – to postępowanie wobec banku zagrożonego niewypłacalnością, m.in. krytycznie niedokapitalizowanego, czy też mającego problemy z płynnością.

Kolejnym istotnym tematem jest kwestia współpracy EBC z państwami, które nie przystąpiły do jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego i korzyści tych państw z przynależności do unii bankowej, np. Polski. Korzyści w przypadku Polski wydają się być niewielkie, co wynika z faktu dość dobrze rozbudowanego nadzoru bankowego i stosunkowo niewielkich aktywów bankowych w relacji do PKB – 123%<sup>33</sup> (wskaźnik ten w analogicznym okresie osiągnięty przez kraje strefy euro wyniósł – 502,2%). Potwierdzają to również wyniki badań dotyczące ratowania najważniejszych 25 europejskich banków<sup>34</sup>. Sytuację pogarsza fakt, że w ww. wykazie nie zostały umieszczone wywodzące się z Polski banki systemowo ważne. Oznacza to, że polskie banki finansowałyby funkcjonowanie unii – efekt netto na poziomie - 4,9%<sup>35</sup>. Wśród innych kosztów dla Polski wymienić można np. utratę kompetencji w zakresie nadzoru bankowego – przekazanego na poziom europejski, zmniejszenie elastyczności sfery finansowej mającej wpływ na dynamizację wzrostu gospodarczego. Mimo liczny kosztów i ograniczeń dla Polski występują również korzyści, do których należą m.in.: przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych, objęcie unijnym nadzorem banków działających w Polsce i należących do dużych grup bankowych, zwiększenie skali zabezpieczeń dla depozytariuszy, zmniejszenia kosztów emisji papierów dłużnych dzięki wzrostowi wiarygodności kraju.

---

<sup>33</sup> wartość aktywów instytucji finansowych w 2012 r., w porównaniu z podobnym okresem roku 2011 wzrosła o 8% r/r. a relacja aktywów krajowego systemu finansowego do PKB zwiększyła się o 4,7 pkt. proc. r/r i wyniosła 123 %.

<sup>34</sup> D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Winners of a European Banking Union*, Duisenberg School of Finance policy briefs, No. 23, February, 2013.

<sup>35</sup> J. Buckley and D. Howarth. "Internal market: gesture politics? Explaining the EU's response to the financial crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48.s1 (2010): 119-141.

**Tabela 1. Efekt netto<sup>36</sup> dotyczący uczestnictwa w unii bankowej w państwach UE**

Państwa członkowskie (liczba dużych banków)	Aktywa banków (bln euro)	Zyski (w %)	Koszty (w %)	Efekt netto (w %)	Uwagi
Wielka Brytania (5)	7,3	27,4	15,4	12,9	Poza strefą euro
Hiszpania (3)	2,1	19,2	8,3	10,9	Strefa euro
Szwecja (1)	0,7	10,9	2,3	8,6	Poza strefą euro
Holandia (3)	2,1	7,1	4,0	3,1	Strefa euro
Dania (1)	0,5	1,	1,5	0,3	Poza strefą euro
Cypr		0,0	0,1	-0,1	Strefa euro
Malta		0,0	0,1	-0,1	Strefa euro
Estonia		0,0	0,2	-0,2	Strefa euro
Luksemburg		0,0	0,2	-0,2	Strefa euro
Słowenia		0,0	0,3	-0,3	Strefa euro
Łotwa		0,0	0,3	-0,3	Poza strefą euro
Litwa		0,0	0,4	-0,4	Poza strefą euro
Irlandia (1)	0,1	0,5	1,1	-0,7	Strefa euro
Słowacja		0,0	0,7	-0,7	Strefa euro
Bułgaria		0,0	0,9	-0,9	Poza strefą euro
Finlandia		0,0	1,3	-1,3	Strefa euro
Węgry		0,0	1,4	-1,4	Poza strefą euro
Czechy		0,0	1,5	-1,5	Poza strefą euro
Belgia (1)	0,3	0,8	2,4	-1,6	Strefa euro
Portugalia		0,0	1,8	-1,8	Strefa euro
Austria		0,0	1,9	-1,9	Strefa euro
Grecja		0,0	2,0	-2,0	Strefa euro
Rumunia		0,0	2,5	-2,5	Poza strefą euro
Francja (5)	6,8	11,4	14,2	-2,8	Strefa euro
Włochy (2)	1,6	8,6	12,5	-3,9	Strefa euro
Polska		0,0	4,9	-4,9	Poza strefą euro
Niemcy (3)	3,2	12,3	18,9	-6,7	Strefa euro
Razem (25 banków)	24,6	100,0	100,0	x	

Źródło: D. Schoemaker, A. Siegmann, *Winners of a European Banking Union*, *Duisenberg School of Finance*, „DSF POLICY BRIEFS”, No. 23, Luty 2013, s. 5.

<sup>36</sup> Wielość wyliczana jako różnica pomiędzy korzyściami a kosztami udziału danego państwa w kosztach całkowitych.

Kolejnym lecz nie ostatnim istotnym zagadnieniem jest obawa przed dzieleniem Europy na „Europę dwóch prędkości”. Obawa bierze się z faktu adresowania narzędzi stabilizujących nową unią bankową do państw strefy euro. Co prawda pozostałe państwa Unii Europejskiej mogą w niej uczestniczyć na prawach członka stowarzyszonego (zasady asymetryczne) to jednak ich udział ogranicza się do możliwości przyjęcia części obowiązków, co z kolei prowadzi do zwiększenia nierówności władzy.

To tylko nieliczne kontrowersje wskazujące na złożoność materii jaką jest unia bankowa. Jednoznaczna i szybka odpowiedź wydaje się obecnie jeszcze trudna z uwagi na trwające prace nad ostatecznym kształtem unii bankowej.

### **Zakończenie**

Projekt unii bankowej nie jest jeszcze zakończony. Nie rozwiązano w nim wielu zastrzeżeń i wątpliwości co do proponowanego kształtu nadzoru oraz skuteczności egzekwowania decyzji ww. organów. Chociaż temat kontrowersji nie został wyczerpany to wskazuje on na liczne trudności, przed którymi stoją zarówno państwa strefy euro jak i pozostałe państwa Unii Europejskiej. Nowe rozwiązania stabilnościowe uwzględniać powinny m.in. odmienności faz cykli koniunkturalnych dla poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, czy problem trylematu stabilności finansowej.

Chociaż sama unia bankowa nie stanowi panaceum na przyszłe kryzysy finansowe, to jednak ujednoczenie standardów regulacyjnych przy rosnącej ilości połączeń transgranicznych pomiędzy instytucjami finansowymi w UE jest bardzo istotne.

Rodzą się jednak pytania, czy nowy model nadzoru finansowego sprosta wyzwaniom walczącej ze skutkami kryzysu Europy, jakie będą koszty związane z przynależnością państw spoza strefy euro do unii bankowej i wynikające z tego faktu korzyści dla nich, czy tworząca się unia nie przyspieszy procesu segmentacji politycznej na tzw. „Europę dwóch prędkości”.

### **Akty prawne**

- [1]. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym

i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L331 z dnia 15 grudnia 2010 r.

- [2]. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L331 z dnia 15 grudnia 2010 r.

### **Bibliografia**

- [1]. Adamiec J., Russel P., *Światowy kryzys gospodarczy a sektor przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w Polsce*, [w:] *Kryzys Finansowy – wybrane zagadnienia*, wydawnictwo sejmowe, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.
- [2]. Baldwin R., *The great trade collapse: What caused it and what does it mean?*, [w:] *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, (red.) Baldwin R., CEPR, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4297>, 2009.
- [3]. Borowski K., *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, (red.) Nowakowski J., Famulska T., Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2008.
- [4]. J. Buckley and D. Howarth. "Internal market: gesture politics? Explaining the EU's response to the financial crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48.s1, 2010, s. 119-141.
- [5]. Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- [6]. Iwanicz-Drozdowska M., *Zmiany w regulacjach ostrożnościowych a harmonizacja nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Nowa Umowa Kapitałowa Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego – konsekwencje dla gospodarki i sektora bankowego w Polsce*, (red.) Wierzba R., Iwanicz-Drozdowska M., Lepczyński B., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 145-158.
- [7]. Komisja Europejska, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „*European Economy*”, 7/2009.
- [8]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM 510, 2012, s. 2.

- [9]. Masciandaro D., Pansini R. V., Quintyn M., *The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?*, IMF Working Paper WP/11/261, Washington 2011.
- [10]. Matthews K., Thompson J., *Ekonomika Bankowości*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- [11]. L. Ross, *The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis*, *International Review of Finance, Special Issue: Governance, policy and the crisis, Part 1*, vol. 12(1), 2012, s. 39-56.
- [12]. Ruszkowski J., *Unia Bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w obszarze euro*, Instytut Zachodni, nr 106/2012.
- [13]. D. Schoenmaker, S. Oosterloo, *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, in: D. Mayes, G. Wood eds., *The Structure of Financial Regulation*, London: Routledge, 2006.
- [14]. Schoenmaker D., *The financial trilemma*, „Economics Letters”, Volume 111, Issue 1, April 2011, s. 57-59.
- [15]. D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Winners of a European Banking Union*, Duisenberg School of Finance policy briefs, No. 23, February, 2013.

### **THE BANKING UNION - OPPORTUNITIES OR LIMITATIONS FOR THE FINANCIAL SECTOR**

#### **Summary**

*Public debate on the effectiveness of the models of financial market supervision during the 2007-2011 global crisis found its final reforms leading to the creation of a banking union. Among the recurring accusations addressed to the financial supervisory institutions were, for example, their delayed reaction to the first signs of danger and not firm and ineffective measures undertaken to combat the crisis.*

*The purpose of this paper is an attempt to present the actions taken by the EU to protect the banking system and the benefits of these changes for both the Euro area countries and other EU members, such as Poland.*

*This paper is based on a review of available literature and own research. The conclusions of the paper indicate, inter alia, the need to reform the system of financial supervision, the need to improve attractiveness of the proposed solution - especially for countries that are not members of the Eurozone.*

**Key words:** *banking union, banking supervision, macro-prudential supervision, the financial crisis.*