



Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

# **WYBRANE PROBLEMY I WYZWANIA GOSPODARCZE**

## **Ujęcie interdyscyplinarne**

pod redakcją naukową

**Artura Zimnego**

Konin 2015

Tytuł

Wybrane problemy i wyzwania gospodarcze. Ujęcie interdyscyplinarne

Autorzy

Magdalena Bartczak, Tomasz Bednarz, Rafał Bernat, Sebastian Chęciński, Marcin Domański,  
Michał Górnik, Mariusz Janik, Aleksandra Kabat, Krzysztof Karabon, Patrycja Kokot-Stępień,  
Hanna Krajewska, Piotr Kurkiewicz, Michał Litwiński, Bartosz Marcinkowski,  
Edyta Mioduchowska-Jaroszewicz, Sebastian Narojczyk, Adam Piotr Mehring, Joanna Podczaszy,  
Alicja Przyborowska, Judyta Przyłuska-Schmitt, Tomasz Raczkowski, Agnieszka Szymankowska,  
Łukasz Topolewski, Krzysztof Waliszewski, Elżbieta Wansacz, Przemysław Wilczyński,  
Elżbieta Ziółkowska, Artur Zimny

Recenzja naukowa

dr hab. Joanna Hawlena

Rada Wydawnicza

prof. zw. dr hab. Mirosław Pawlak – przewodniczący,  
dr Joanna Chojnacka-Gärtner, prof. nadzw. dr hab. Edward Pająk,  
prof. nadzw. dr hab. Marek Stuczyński, prof. zw. dr hab. Marian Walczak,  
prof. nadzw. dr hab. Ewa Waniek-Klimczak, dr Artur Zimny,  
mgr inż. Ewa Kapyszewska – sekretarz redakcji

Redakcja i korekta

Maria Sierakowska

Projekt okładki

Agnieszka Jankowska

Skład i łamanie

Piotr Bajak

Druk i oprawa

Mazowieckie Centrum Poligrafii, ul. Słoneczna 3c, 05-270 Marki, [www.drukksiazek.pl](http://www.drukksiazek.pl)

**ISBN 978-83-65038-05-0**

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie



Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie

ul. Przyjaźni 1, 62-510 Konin

tel. 63-249-72-09

e-mail: [wydawnictwo@konin.edu.pl](mailto:wydawnictwo@konin.edu.pl)

# Czy Polska powinna przystępować do unii bankowej na zasadzie bliskiej współpracy z EBC (opcja *opt-in*)?

**Krzysztof Waliszewski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Katedra Bankowości

*krzysztof.waliszewski@ue.poznan.pl*

## **Wstęp**

Koncepcja unii bankowej, która materializuje się w postaci dwóch filarów, należy do jednego z ważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi współcześnie strefa euro. Powstały w 2012 roku projekt był odpowiedzią polityków, jako rozwiązanie nierynkowe i biurokratyczne, na kryzys zadłużeniowy peryferyjnych państw strefy euro tzw. PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania) i istniejący związek między problemami banków prywatnych a problemami finansów publicznych. Z drugiej strony u jej postaw legła idea przeciwdziałania kryzysom finansowym w przyszłości. Rozwiązania zaproponowane w unii bankowej przenoszą na poziom europejski nadzór mikroostrożnościowy nad instytucjami ważnymi systemowo w państwach strefy euro do Europejskiego Banku Centralnego, odpowiedzialnego od 4 listopada 2014 roku już nie tylko, jak dotychczas, za politykę pieniężną w Eurolandzie, ale również za nadzór i kontrolę dużych instytucji kredytowych w państwach strefy euro. Dla państw spoza strefy euro, na przykład Polski, przewidziano możliwość nawiązania bliskiej współpracy z EBC. Unii bankowej poświęcono wiele konferencji, sympozjów, wykładów i debat, a jej skuteczne wdrożenie jest swego rodzaju sprawdzianem dla strefy euro mającym przeciwdziałać jej rozpadowi.

Celem artykułu jest prezentacja dotychczasowych osiągnięć i zastrzeżeń wobec unii bankowej, a także udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Polska

powinna przystępować do unii bankowej na zasadzie bliskiej współpracy z EBC. W artykule wykorzystano jedyne dwie monografie naukowe na rynku wydawniczym w Polsce pod redakcją M. Zaleskiej na temat unii bankowej<sup>1</sup>, a także liczne artykuły i wybrane akty prawa wspólnotowego. W artykule wykorzystano metodę analizy literatury i aktów prawnych Unii Europejskiej. Artykuł zamyka zakończenie, w którym zawarto wnioski z przeprowadzonej analizy.

## 1. Unia bankowa jako odpowiedź na kryzys finansowy w strefie euro

Podstawową przyczyną prac nad projektem unii bankowej zaprezentowanej w czerwcu 2012 roku w dokumencie *W kierunku faktycznej integracji gospodarczo-walutowej* były istniejące powiązania między kondycją sektora bankowego i sektora finansów publicznych, głównie w krajach peryferyjnych strefy euro, tzw. PIIGS. Jest to projekt polityczny, efekt wielu kompromisów i wzajemnych ustępstw jak na warunki unijne i obszar, którego dotyczą – rynek bankowy procedowany i uzgodniony, a także wdrażany w rewolucyjnym tempie. Poprzez stworzenie europejskiego mechanizmu i funduszu ratowania banków ze składek państw strefy euro za cel postawiono sobie rozerwanie związku między problemami banków a kryzysem zadłużenia w finansach publicznych w przyszłości, a także niedopuszczenie w przyszłości do pokrywania kosztów ratowania banków przez podatników. W latach 2008–2012 pomoc publiczna dla banków tzw. *bail-out* w UE wyniosła 4,9 bln euro, co stanowiło 40% PKB krajów UE według wartości z 2011 r. – najwięcej w formie gwarancji rządowych<sup>2</sup>. W wyniku kryzysu strefa euro stanęła przed alternatywą rozpadu albo ściślejszej integracji. Zdecydowano się budować strukturę zintegrowaną nie tylko walutowo, ale i gospodarczo oraz budżetowo.

Niekorzystne zjawiska, które wystąpiły w sektorze bankowym i w sektorze finansów publicznych peryferyjnych krajów eurolandu ze względu na wspólną walutę przenosiły się na inne kraje głównie przez kurs walutowy, tzw. efekt zarażania w strefie euro. Problemy banków były skutkiem błędów nadzorów krajowych i zarządzających bankami w krajach peryferyjnych strefy euro i wskazały na słabości braku wspólnego nadzoru nad instytucjami kredytowymi w strefie euro. Poprzez unię bankową próbuje się również przeciwdziałać dezintegracji rynku finansowego w UE (m.in. zróżnicowanie stóp procentowych w strefie). Twórcy unii bankowej zdali sobie sprawę, że narodowy charakter nadzoru nad instytucjami kredytowymi wobec ich transnarodowej działalności jest nieskuteczny. Były naczelnik Banku Anglii, Marvyn King, w trakcie wystąpienia w London Mansion House, 17 września 2009 r., stwierdził że *światowe banki są światowe w swoich operacjach, ale naro-*

---

<sup>1</sup> *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013; *Europejska unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> G.-J. Koopman, *State aid control in the Banking Union. The role of EU state aid control during the crisis and going forward*, DG Competition, European Commission, October 2013, s. 9.

dowe w chwili swojej śmierci<sup>3</sup>. Innym bardzo ważnym celem unii bankowej jest dalsze pogłębianie integracji państw Unii Gospodarczo-Walutowej, której docelowym stanem, według założeń, ma być unia polityczna (federacja) jako Stany Zjednoczone Europy oparta na wspólnym rynku (unia gospodarcza), walucie (unia monetarna), budżecie (unia fiskalna), nadzorze nad bankami (unia bankowa), a docelowo rynkami finansowymi (unia rynków finansowych). Unia bankowa odpowiada za tzw. zintegrowane ramy finansowe w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej. Dalsza integracja państw strefy euro rodzi uzasadnione obawy państw spoza strefy euro, w tym Polski, o ich rolę i status w zjednoczonej Europie.



Rys. 1. Błędne koło powiązań między bankami a finansami kraju

Źródło: *Unia bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie Euro*, Komisja Europejska, 15 kwietnia 2014 r.

Tabela 1. Poziomy integracji państw w ramach UE

Poziomy istniejące	unia gospodarcza	unia gospodarczo-walutowa (unia monetarna)	unia fiskalna (pakt fiskalny)	unia bankowa
Poziomy projektowane	unia rynków kapitałowych		unia polityczna (federacja)	

Źródło: Opracowanie własne.

Należy dodać, że europejska unia bankowa jest elementem nowego pokryzysowego ładu i nowej architektury bezpieczeństwa systemu finansowego i pośredników finansowych w Unii Europejskiej (*financial safety net*)<sup>4</sup>, ponieważ

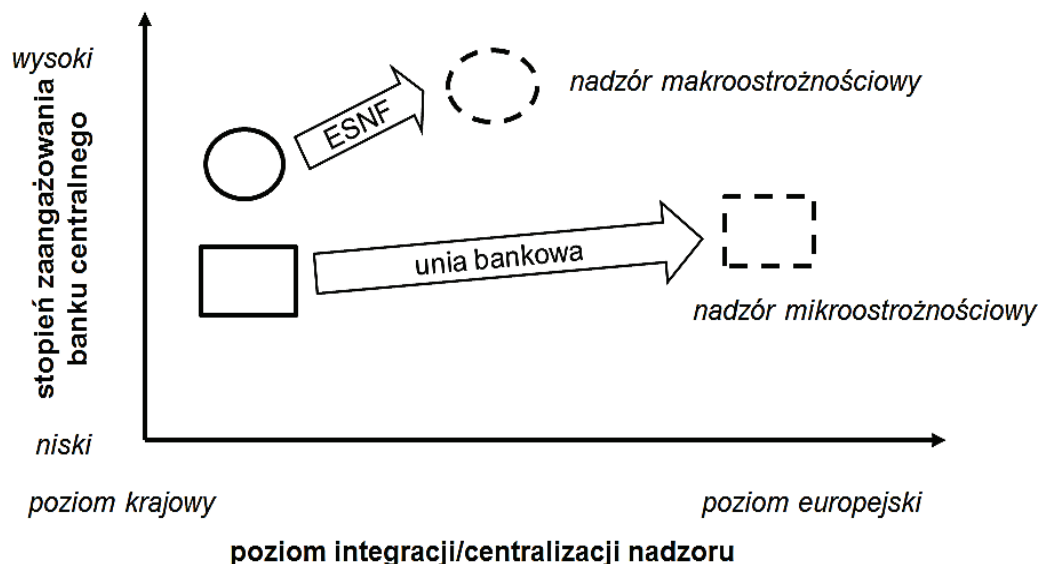
<sup>3</sup> [www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech394.pdf], dostęp: 10.12.2014.

<sup>4</sup> B. Domańska-Szaruga, *Common banking supervision within the financial safety net*, w: *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, red. K. Raczkowski, F. Schneider, Chartridge Books, Oxford, 2013.

od 1 stycznia 2011 roku działają Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego odpowiedzialna za nadzór makroostrożnościowy oraz Europejskie Urzędy Nadzoru (*European Supervisory Authorities, ESA*) odpowiedzialne za nadzór mikroostrożnościowy. Są to:

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority, EBA*),
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*European Securities and Markets Authority, ESMA*),
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*).

Poprzez unię bankową przenosi się z poziomu krajowego na poziom europejski nadzór mikroostrożnościowy nad bankami ważnymi systemowo, tzw. E-SIFIs (*European Systemically Important Financial Institutions*), angażując w jego realizację Europejski Bank Centralny. Doświadczenia z kryzysu finansowego są katalizatorem zmian instytucjonalnych sieci bezpieczeństwa finansowego w UE.



Rys. 2. Skutki unii bankowej dla sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net*) w UE

Źródło: P. Smaga, *Analiza konstrukcji SSM – pierwszy filar unii bankowej*, III Polski Kongres Regulacji Rynków Finansowych – FinReg, 2014.

Dla nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej wyzwaniem jest walka z bezrobociem i brak wzrostu gospodarczego w krajach UE. Zaproponowana przez niego koncepcja unii rynków kapitałowych, obecnie trudna do zdefiniowania, jakiego zakresu harmonizacji miałyby dotyczyć i jaka instytucja miałaby pełnić rolę nadzorca unijnego, ma również doprowadzić do ożywienia gospodarczego i poprawy koniunktury na rynkach finansowych<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> J. Michalik, *Kolejna unia?*, „Bank” 2014, nr 11.

## 2. Filary unii bankowej

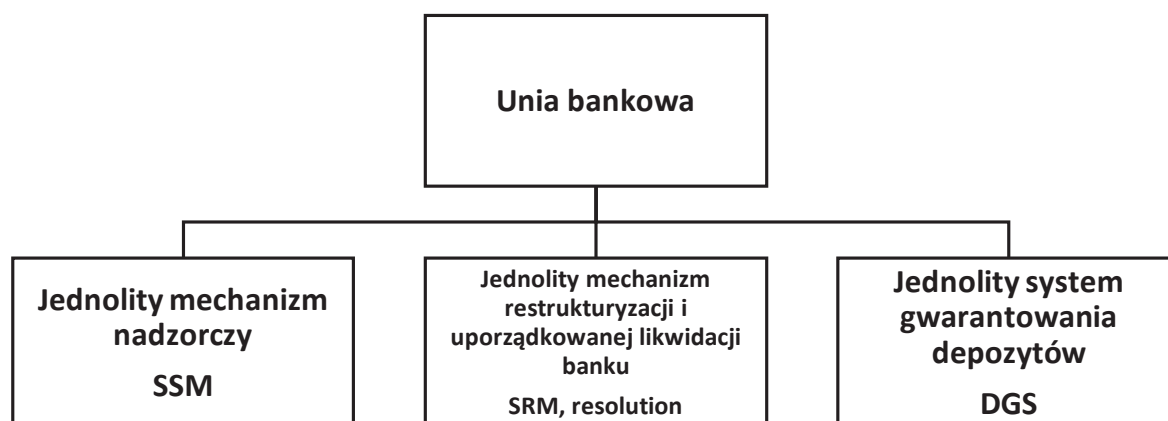
Unia bankowa docelowo miała składać się z trzech filarów, jednak ze względu na brak porozumienia co do kształtu filaru III – jednolitego systemu gwarantowania depozytów (DGS) – ostatecznie jest to projekt dwufilarowy.

Pierwszy filar, który został wdrożony od 4 listopada 2014 roku, to jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) pełniony przez EBC nad 123 bankami ważnymi systemowo strefy euro (nadzór bezpośredni) skupiających 85% aktywów bankowych strefy euro. Banki te zostały wybrane na podstawie testów warunków skrajnych (*stress-tests*) przeprowadzanych przez EBC. W momencie tworzenia strefy euro, w 1999 roku, EBC nie posiadał kompetencji w zakresie kreowania i podtrzymywania stabilności sektora bankowego. Kompetencje i odpowiedzialność za stabilność systemu finansowego w UE oraz strefie euro były w rękach władz krajowych. EBC uznano za najbardziej odpowiedni organ w ramach strefy euro, który stał się „supernadzorcą”. W strukturach EBC stworzono odrębny pion zajmujący się nadzorem nad bankami zlokalizowany w innym miejscu niż dotychczasowe struktury banku oraz Radę ds. Nadzoru (*Supervisory Board*), aby oddzielić tę nową działalność od dotychczasowej w obszarze polityki pieniężnej eurostrefy. Za ważne systemowo instytucje kredytowe uznano te, które spełniają co najmniej jedno z następujących kryteriów:

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub
- posiadają aktywa przewyższające 20% PKB kraju macierzystego i wyższe niż 5 mld euro albo
- zostaną uznane za istotne przez EBC z własnej inicjatywy lub na wniosek krajowego organu nadzoru (według kryteriów: wielkości, ważności dla gospodarki kraju lub Unii Europejskiej, wielkości działalności transgranicznej) oraz
- otrzymały pomoc ze środków EFSF (*European Financial Stability Facility* – Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) lub ESM (*European Stability Mechanism* – Europejskiego Mechanizmu Stabilności) albo wystąpiły o jej przyznanie.

Szczegółowo I filar unii bankowej został uregulowany w rozporządzeniu Rady UE nr 1024/2013 z 15 października 2013 roku powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. EBC uzyskał szerokie kompetencje: wydawania i cofania zezwoleń dla instytucji kredytowych, oceny powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znaczących pakietów akcji w instytucjach kredytowych, przeprowadzania przeglądów nadzorczych, sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych, realizowania zadań nadzorczych w zakresie planów naprawczych oraz wczesnej interwencji.





Rys. 3. Filary unii bankowej

Źródło: Opracowanie własne.

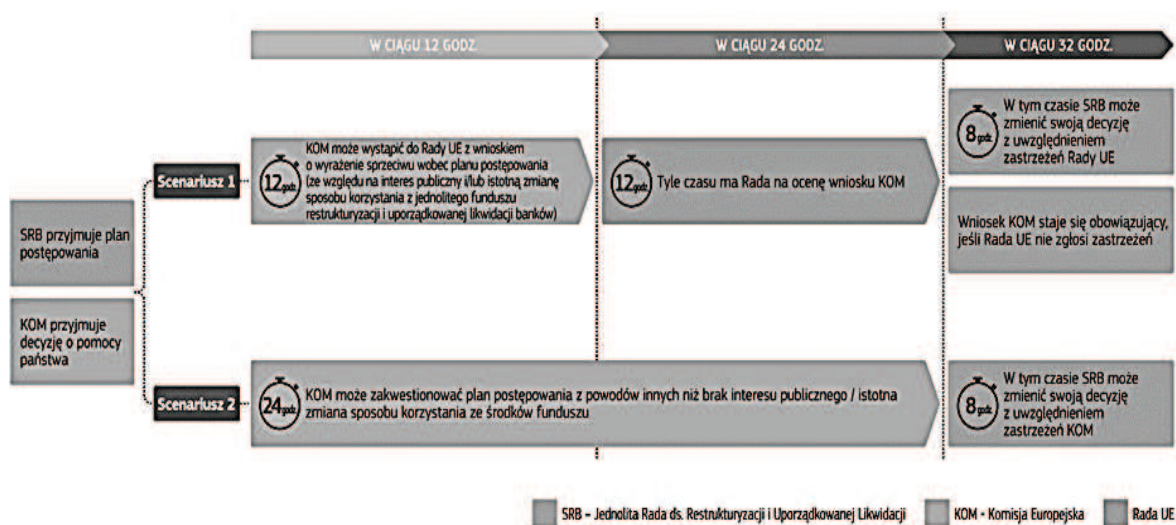
Drugim filarem unii bankowej, w zakresie którego zostało osiągnięte porozumienie co do kształtu i harmonogramu implementacji, jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM), tzw. *resolution*, który zacznie funkcjonować od 1 stycznia 2015 roku, a pełną funkcjonalność osiągnie dopiero po 8 latach od tej daty. Filar ten jest adresowany do wszystkich instytucji kredytowych z państw strefy euro, tj. ok. 5,6 tys. podmiotów, a nie tylko instytucji kredytowych ważnych systemowo, poddanych jednolitemu mechanizmowi nadzorczemu SSM. Ramy prawne dla tego filaru unii bankowej stanowią rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z 15 lipca 2014 roku ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także umowa międzyrządowa (*intergovernmental agreement*, IGA) podpisana 21 maja 2014 roku, która określa zasady tworzenia wspólnego funduszu na ratowanie banków oraz zasady korzystania ze środków zgromadzonych w funduszu.

Z założenia decyzje podejmowane w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku w ramach unii bankowej mają zapadać szybko, jednak wątpliwość budzi zaangażowanie w ten proces wielu osób i instytucji, co rodzi ryzyko wycieku poufnych informacji. Dotychczas decyzje o udzieleniu pomocy publicznej bankowi zapadały w ciszy gabinetów i w celu uspokojenia rynków finansowych w bardzo krótkim czasie od zaistnienia przesłanek do udzielenia takiej pomocy. Filar ten zakłada stworzenie Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji Banków (*Single Resolution Fund*, SRF) oraz Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*Single Resolution Board*, SRB). Ideą przyjętych rozwiązań jest to, aby koszty procesu *resolution* były, w okresie przejściowym, w części pokrywane ze źródeł krajowych, a w części ze środków uwspólnotowionych, przy czym subfundusze krajowe będą stopniowo redukowane, a pula uwspólnotowionych środków będzie się



odpowiednio zwiększać. W pierwszym roku 40% środków będzie uwspólnotowionych, a w drugim roku już 60%. Natomiast pozostałe 40% stopniowo przez następne sześć lat. Po upływie okresu przejściowego pozostanie jeden wspólny fundusz *resolution*, którego poziom docelowy ustalono na 1% depozytów gwarantowanych zgromadzonych w instytucjach kredytowych mających swoją siedzibę na terenie SSM/SRM, co zgodnie z danymi za 2011 roku stanowi około 55 mld euro<sup>6</sup>. Wysokość wnoszonych opłat przez poszczególne banki będzie zależna od wielkości banku, skali podejmowanego ryzyka, wielkości gwarantowanych depozytów.

### Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku w ramach unii bankowej



Rys. 4. Procedura restrukturyzacja i uporządkowanej likwidacji banku w ramach unii bankowej

Źródło: *Unia bankowa. Przywracamy stabilność finansową w strefie euro*, Komisja Europejska, 15 kwietnia 2014 r.

W założeniach koncepcyjnych miał powstać jeszcze jeden filar unii bankowej – jednolity system gwarantowania depozytów, ale ze względu na brak porozumienia co do jego finansowania nie został uzgodniony i obecnie jest już zapomniany. Zmieniono jedynie dyrektywę w sprawie systemów gwarantowania depozytów przez nakaz tworzenia funduszu na gwarantowanie depozytów z wyprzedzeniem (*ex ante*), skrócenie czasu realizacji gwarancji do 7 dni w perspektywie 2024 roku oraz możliwość udzielania pożyczek między krajowymi systemami gwarantowania depozytów.

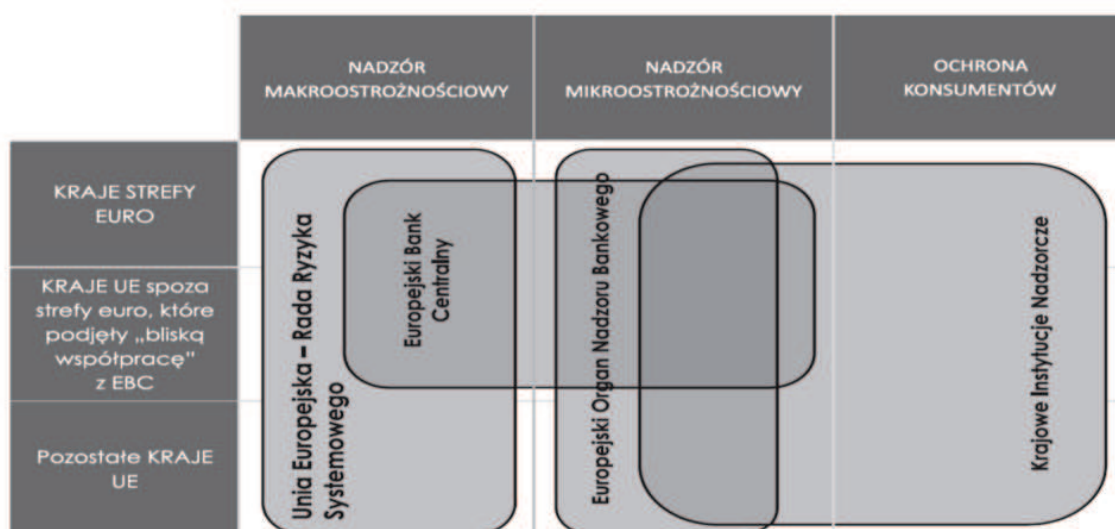
### 3. Wady i ryzyka unii bankowej

Pod adresem unii bankowej jest kierowanych wiele słów krytyki i wskazuje się szereg ryzyk związanych z tym projektem. Przekazaniu na poziom europejski uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru powinno towarzyszyć także przenie-

<sup>6</sup> *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, raport NBP, Warszawa, listopad 2014.

sienie odpowiedzialności za działania na etapie, gdy bank zostanie uznany za niewypłacalny (etap zarządzania kryzysowego). Konstrukcja poszczególnych filarów unii bankowej wskazuje, że przekazaniu kompetencji na szczebel europejski nie do końca towarzyszy przekazanie odpowiedzialności – odpowiedzialność częściowo pozostaje w krajach członkowskich strefy euro.

Kolejnym zarzutem wobec unii bankowej są jej wady konstrukcyjne. Po pierwsze jest to niekompletny projekt, ponieważ nie udało się uzgodnić III filaru DGS, a przez to brakuje możliwości osiągnięcia założonego w koncepcji efektu synergii, szczególnie z integracji funduszu *resolution* i funduszu gwarantowania depozytów. Po drugie wobec unii bankowej stawia się zarzut wprowadzania dodatkowych instytucji bez zmian traktatowych. Wątpliwości natury prawnej budzi oparcie unii bankowej na art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Aby zapobiegać ewentualnym zarzutom o brak oparcia w przepisach prawnych, decyzje podejmowane w ramach dwóch filarów unii bankowej będą zatwierdzane – decyzje nadzorcze EBC w ramach SSM przez Radę Prezesów EBC, a decyzje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w ramach SRM przez Radę UE. W ramach wad konstrukcyjnych unii bankowej wymienia się tzw. pączkowanie władzy, tworzenie nowych organów, bez likwidowania innych, co rodzi ryzyko konfliktów kompetencyjnych, szczególnie w sytuacjach kryzysowych (złożoność nadzoru finansowego w unii bankowej po wprowadzeniu SSM przedstawia schemat 4) – dość wymienić stworzone od 2011 roku w ramach struktur UE organy i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo systemu bankowego, jak Europejskie Organy Nadzoru (EBA, ESMA, EIOPS), Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board, ESRB*), Rada ds. Nadzoru (*Supervisory Board*) w ramach EBC, Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*Single Resolution Board*).



Rys. 5. Złożoność nadzoru finansowego w unii bankowej po wprowadzeniu SSM

Źródło: M. Liszewska, *Ocena założeń unii bankowej z punktu widzenia stabilności sektora bankowego w: Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, red. B. Lepczyński, IBnGR i Fundacja Konrada Adenauera w Polsce, Gdańsk 2014.

Unia bankowa, jako projekt mający zapobiegać kryzysom bankowym w przyszłości, nie rozwiązuje problemu instytucji ważnych systemowo, a jedynie utrwała, petryfikuje *status quo* i w ten sposób nie eliminuje problemu dużych banków. Jednocześnie pozostaje nie rozwiązana kwestia zerowej wagi ryzyka dla skarbowych papierów wartościowych w walucie kraju, która oznacza ukryte ryzyko systemowe. Innym nierozwiązanym problemem, istotnie przyczyniającym się do ostatniego kryzysu finansowego, jest sektor nieregulowanych instytucji parabankowych, tzw. równoległy system bankowy (*shadow banking*). Unia bankowa zwiększy bezpieczeństwo europejskiego systemu bankowego, ale nie zapobiegnie kolejnym kryzysom finansowym.

Pojawiają się również głosy krytyki wobec umiejscowienia nadzoru nad bankami w EBC, ze względu na konflikt między rolą EBC, jako banku centralnego dla państw strefy euro, a rolą nadzorca bankowego dla banków ważnych systemowo. Powoływanie nowych struktur oznacza wzrost biurokracji i zwiększa ryzyko przeregulowania działalności bankowej, za co będą musieli zapłacić klienci banków wyższymi marżami kredytów i niższym oprocentowaniem depozytów, a także wywołuje poważne skutki ekonomiczne – poprzez ograniczenie finansowania gospodarki negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy. Tworzenie większego bezpieczeństwa systemu bankowego krajów strefy euro oznacza zatem zwiększenie kosztów funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego w UE, która jest budowana dla klientów tych instytucji – w ostatecznym rozrachunku wyższe koszty zostaną przerzucone na klientów. Pojawiają się nawet głosy, że unia bankowa to jedynie część tzw. tsunami regulacyjnego, które wdrażają banki w UE – do innych ważnych regulacji należy dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR, oznaczające implementację do 2019 roku zaleceń Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (BCBS) zwanych popularnie Bazyleą III.

Wobec II filaru unii bankowej zgłasza się wiele zastrzeżeń. Najważniejsze z nich dotyczą zbyt małej sumy środków funduszu *resolution* – docelowo 55 mld euro oraz mechanizmu ESM 500 mld euro – trzy największe banki strefy euro (każdy osobno) mają bowiem aktywa przekraczające 1,7 bln euro, a banki ważne systemowo posiadają aktywa przekraczające 100% PKB danego kraju (jest to efekt finansjalizacji, czyli przerostu sfery finansowej nad realną). Ostatecznie więc w przypadku problemów takich banków ciężar ich ratowania spocznie na podatnikach. Podkreśla się również, że mechanizm SRM jest długotrwały i skomplikowany, a decyzje związane z pomocą instytucji w trudnej sytuacji finansowej muszą być podejmowane szybko i przez wąskie grono zaangażowanych osób. W zakresie podmiotowym filarów SSM i SRM dostrzega się pewną niekonsekwencję – nadzorem są objęte tylko instytucje ważne systemowo (123), a do mechanizmu SRM będą uprawnione wszystkie banki ze strefy euro (ok. 5,6 tys.).

Uwagi natury ogólnej wobec unii bankowej dotyczą ujednoczenia nadzoru wyłącznie nad bankami, pozostawiając rynek kapitałowy i sektor ubezpie-

czeniowy poza SSM, a także traktowania unii bankowej jako unii transferowej, w której następuje redystrybucja od dobrze zarządzanych i nadzorowanych banków i systemów bankowych do źle zarządzanych i nadzorowanych banków i systemów bankowych.

### **3. Argumenty za i przeciw przystąpienia Polski do unii bankowej na zasadzie bliskiej współpracy z EBC (opcja *opt-in*)**

Polska, jak inne kraje spoza trefy euro, mają możliwość przystąpienia do unii bankowej na zasadzie bliskiej współpracy z EBC. Spośród tych krajów jedynie Rumunia i Bułgaria wyraziły gotowość do przystąpienia do unii bankowej, co wskazywałoby atrakcyjność unii bankowej dla krajów o słabym nadzorze krajowym i złej kondycji finansowej sektora bankowego. Za każdym razem jednak należy przeprowadzić rachunek zysków i strat, kosztów i korzyści uczestnictwa danego kraju w unii bankowej. Już teraz unia bankowa rodzi problemy w bankach krajowych, które są spółkami-córkami banków zagranicznych poddanych nadzorowi ze strony EBC w ramach SSM. Może występować konflikt regulacyjny między interpretacją danych regulacji przez nadzorcę krajowego i EBC, co jest skutkiem odchyleń, derogacji w przepisach unijnych. Przykładem różnych ocen przez nadzór krajowy i europejski jest Bank Millennium i jego matka – Banco Comercial Portugues. W przypadku banku krajowego przeszedł on stress-testy przeprowadzane przez KNF zgodnie z metodologią EBC, natomiast bank-matka BCP nie przeszedł pomyślnie testów warunków skrajnych przeprowadzonych przez EBC.

Polska przystępując do UE zobowiązała się również do przystąpienia do strefy euro (a przez to również wejdzie automatycznie do unii bankowej), a więc wejście Polski do unii bankowej jest pewną opcją jeszcze przed przyjęciem oficjalnej waluty euro przez Polskę.

Zalety nawiązania takiej współpracy z EBC są następujące:

- wyjście z „drugiego kręgu” Europy „dwóch prędkości” i lepsze postrzeganie Polski przez kraje Eurolandu;
- zwiększenie wiarygodności sektora bankowego i kraju w oczach inwestorów zagranicznych, w tym nabywców skarbowych papierów wartościowych;
- tańszy pieniądź na finansowanie akcji kredytowej dla banków i długu publicznego ze względu na większe bezpieczeństwo i niższe ryzyko systemu i kraju.

Rozwiązanie takie nie jest również pozbawione wad. Najważniejsze z nich są następujące:

- niemożność korzystania przez banki polskie z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) zastrzeżonego dla krajów strefy euro;
- niemożność korzystania z zasilania płynnościowego przez banki polskie w EBC zastrzeżonego dla banków ze strefy euro;



- brak przedstawicieli Polski w Radzie Prezesów EBC podejmującej ostateczne decyzje w zakresie SSM;
- przekazanie nadzoru nad instytucjami ważnymi systemowo poza granicę – ograniczenie suwerenności, lepiej znana specyfika instytucji rodzimych przez nadzór krajowy;
- patrzenie przez pryzmat bezpieczeństwa grupy i spółki-matki przez EBC, co nie musi być zgodne z interesem danego kraju i spółki-córki;
- problem związany z możliwą rozbieżnością interesów między nadzorcami z kraju macierzystego (*home country*) a nadzorcami w kraju goszczącym (*host country*), które prowadzić mogą do osłabienia nadzoru makroostrożnościowego;
- koszty funkcjonowania nadzoru EBC i funduszu resolution pokrywają banki komercyjne, a w praktyce ich klienci.

Ludwik Kotecki, główny ekonomista Ministerstwa Finansów, w latach 2009–2012 pełnomocnik rządu do spraw wprowadzenia euro na konferencji „Europejska unia bankowa”, zorganizowanej 10 grudnia 2014 r przez NBP, Instytut Bankowości SGH i Komitet Nauk o Finansach PAN, przedstawił siedem obszarów, które należy przeanalizować w przypadku podejmowania decyzji o przystąpieniu do unii bankowej przez państwo spoza strefy euro:

- Stopień integracji danego kraju ze strefą euro zarówno w obszarze gospodarki realnej, jak również finansowej, w tym ryzyko wystąpienia tzw. szoków asymetrycznych popytowych i podażowych – im ryzyko szoków asymetrycznych większe, tym mniejsza skłonność do przystąpienia do unii bankowej. W przypadku Polski bardziej zintegrowana jest sfera finansowa niż realna. Jednocześnie w ostatnich latach wzrost cyklicznej zbieżności w Polsce i krajach strefy euro wskazuje, że podatność na szoki asymetryczne systematycznie maleje.
- Stopień przygotowania do absorpcji szoków asymetrycznych, gdyby wystąpiły – im stopień przygotowania mniejszy, tym mniejsza skłonność do przystąpienia do unii bankowej. W przypadku Polski należy ocenić stopień przygotowania jako zbyt niski, aby poradzić sobie ze skutkami szoków asymetrycznych.
- Udział banków ze strefy euro na rynku krajowym – im udział banków zagranicznych wyższy w rodzinnym systemie bankowym, tym skłonność do przystąpienia do unii bankowej wyższa.
- Standardy nadzoru w danym kraju – im te standardy są niższe, tym większa korzyść dla rodzimego systemu bankowego z przystąpienia do unii bankowej. Polska posiada bardzo bezpieczny system bankowy, co jest efektem bardzo restrykcyjnego nadzoru finansowego i wysokich standardów nadzorczych.

- Dostęp do instytucji pożyczkodawcy ostatecznej instancji i gwarantowania depozytów (tzw. *back-stop*) – jeżeli krajowe rozwiązania w zakresie pomocy deponentom upadłych banków i pomocy publicznej dla banków zagrożonych upadłością są mało atrakcyjne w porównaniu do rozwiązań europejskich, wówczas korzyścią dla kraju będzie przystąpienie do unii bankowej. W Polsce jest to Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Skarb Państwa.
- Data przyjęcia euro przez dany kraj – jeżeli data przyjęcia euro jest znana, można zacząć przygotowania do przystąpienia do unii bankowej. np. Rumunia deklaruje przyjęcie euro w 2019 roku. Polska nie określiła daty przyjęcia wspólnej waluty euro, ale bacznie przygląda się rozwojowi zdarzeń i wykonuje analizy.
- Korzyści „miękkie” – projekt unii bankowej jest w ciągłej budowie, a więc warto mieć wpływ na jego ostateczny kształt, a można go mieć jedynie przystępując do unii bankowej. Tutaj korzyści świadczą o przystąpieniu Polski do unii bankowej.

Analiza poszczególnych kryteriów w odniesieniu do Polski jednoznacznie wskazuje na przewagę wad nad zaletami, co pozwala sformułować odpowiedź przeczącą na postawione w tytule artykułu pytanie.

## Zakończenie

W praktyce, ze względu na duży udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym, w tym 55-60% aktywów jest kontrolowanych przez banki ze strefy euro, które będą nadzorowane przez EBC, banki-córki w Polsce będą pośrednio nadzorowane przez EBC. Bilans kosztów jest wyższy niż korzyści z ewentualnego przystąpienia Polski do unii bankowej. Wskazane jest monitorowanie wdrażania poszczególnych filarów unii bankowej pod kątem zagrożeń i wad, które ujawniły się w krajach strefy euro jako członków unii bankowej. Optymalnym rozwiązaniem byłoby połączenie przystąpienia Polski do unii bankowej z wejściem do strefy euro, a więc dyskusja o przystąpieniu Polski do unii bankowej przechodzi na dyskusje o uczestnictwie w strefie euro. Okres do wejścia Polski do strefy euro można wykorzystać na wzmocnienie potencjału polskiej gospodarki, na co jako kraj mamy wpływ.

## Bibliografia

- Domańska-Szaruga B., *Common banking supervision within the financial safety net*, w: *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, red. K. Raczkowski, F. Schneider, Chartridge Books, Oxford, 2013.
- Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, raport NBP, Warszawa, listopad 2014.
- Europejska unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015.
- Koopman G.-J., *State aid control in the Banking Union. The role of EU state aid control during the crisis and going forward*, DG Competition, European Commission, October 2013.
- Liszewska M., *Ocena założeń unii bankowej z punktu widzenia stabilności sektora bankowego* w: *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, red. B. Lepczyński, IBnGR i Fundacja Konrada Adenauera w Polsce, Gdańsk 2014.
- Michalik J., *Kolejna unia?*, „Bank” 2014, nr 11.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.
- Smaga P., *Analiza konstrukcji SSM – pierwszy filar unii bankowej*, III Polski Kongres Regulacji Rynków Finansowych – FinReg, 2014.
- Unia bankowa – przywracamy stabilność finansową w strefie Euro*, Komisja Europejska, 15.04.2014 r.
- [[www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech394.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2009/speech394.pdf)].
- Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013.



**WHETHER POLAND SHOULD JOIN THE BANKING UNION ON THE BASIS  
OF CLOSE COOPERATION WITH ECB (OPT-IN)?**

**Abstract**

The article presents a European banking union project, as well as the pros and cons of voluntary Polish accession to this project in close cooperation with the ECB. The analysis shows that in the balance of costs and benefits costs and risks dominate, which allows to give a negative answer to the question posed in the title of the article. Talk about the Polish accession to the banking union moves to a higher level, ie. the dilemma of decision-making related to the adoption of the euro, to which we have committed to joining the EU, the question in this area is whether?, only when we begin? The period of the Polish accession to the euro zone may be used to strengthen the capacity of the Polish economy, as a country we have influence.

**Key words:** banking union, Single Supervision Mechanism, Single Resolution Mechanism, close cooperation with ECB (opt-in)

*Translated by Krzysztof Waliszewski*