

Analiza *natolińska*

2(60)2013

Dylematy unii bankowej

Tomasz Grzegorz Grosse



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie

Celem niniejszej analizy jest omówienie dylematów politycznych związanych z projektem Unii bankowej. Ma ona być odpowiedzią na problemy sektora finansowego, które zagrażają stabilności wspólnej waluty. Oprócz tego jest obszarem rywalizacji między państwami członkowskimi o pozycję ich krajowych sektorów finansowych na wspólnym rynku. Dotyczy także sporu o dystrybucję kosztów finansowania kryzysu bankowego w strefie euro. Jest ważnym instrumentem wprowadzającym i utrwalającym podział na „Europę dwóch prędkości”. W niniejszym opracowaniu omawiam wszystkie te procesy i zjawiska polityczne. Oceniam możliwości skutecznego rozwiązywania problemów w sektorze bankowym, jak również próbuję przedstawić najważniejsze dylematy polskiego członkostwa w Unii bankowej.

1. WPROWADZENIE

W czerwcu 2012 roku przywódcy strefy euro¹ podjęli decyzję o powołaniu unii bankowej. W przygotowywanych przez Komisję Europejską (KE) założeniach² – miała ona obejmować cztery elementy. Po pierwsze, wspólny nadzór europejski sprawowany nad wszystkimi bankami przez Europejski Bank Centralny (EBC). Miał on być powiązany z wprowadzeniem zaostrzonych regulacji dla sektora finansowego wynikających z pakietu reform przyjętych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Drugim elementem miał być mechanizm reasekuracji i zorganizowanej upadłości banków, który funkcjonowałby pod kierunkiem instytucji europejskiej. Trzecim byłby specjalny instrument finansowy umożliwiający proces restrukturyzacji, a także wsparcie dla sektora bankowego z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Wreszcie czwartym miała być harmonizacja narodowych systemów gwarancji depozytów. Z czasem miała ona prowadzić do powołania mechanizmów solidarności między tymi systemami, a następnie wyłonić wspólny system (łącznie z odpowiednim funduszem) na poziomie europejskim³.

Na grudniowym szczycie Unii Europejskiej (UE) w roku 2012 wycofano się z niektórych planowanych rozwiązań, a inne odłożono w czasie – na okres po wyborach w Niemczech mających się odbyć we wrześniu 2013 roku. Opóźniono wprowadzenie mechanizmów finansowych, które mają ratować zagrożone banki. Pominięto ambitne plany europeizacji ochrony depozytów bankowych, pozostawiając odpowiedzialność za nie wyłącznie po stronie państw i budżetów narodowych. Zmniejszyła się gotowość do likwidowania najsłabszych instytucji bankowych, skupiono się raczej na ich restrukturyzacji. Zrezygnowano również z nadzoru nad wszystkimi bankami strefy euro pozostawiając w ramach unii bankowej jedynie ok. 200 największych instytucji.

Unia bankowa miała być systemową odpowiedzią na problemy sektora finansowego, które zagrażają stabilności wspólnej waluty. Jedną z największych dysfunkcji w tym obszarze jest „błędne koło” między zbyt wielkim zadłużeniem państwowym i nadmiernymi aktywami banków⁴. Problem ten jest wynikiem ratowania w czasie

kryzysu (z lat 2008-2009) zagrożonych instytucji ze środków budżetów państwowych, a także niewielkiej skłonności polityków do przeprowadzania zorganizowanej upadłości tych banków, które mają najtrudniejszą sytuację finansową. Inną przyczyną jest zachęcanie instytucji finansowych do zakupu długu suwerennego, co przyczynia się nie tylko do wzrostu zadłużenia publicznego, ale również do „pompowania” wielkości instytucji finansowych. Są one później uznawane za „zbyt duże, aby upaść”. W porównaniu do banków amerykańskich, które dysponują przeciętnie 2 procentami obligacji federalnych banki strefy euro mają od 15 do 20 procent obligacji państwowych. W najgorszej sytuacji są banki greckie, portugalskie i hiszpańskie⁵. Wiążą się z tym ściśle inne problemy sektora bankowego na Starym Kontynencie. Przede wszystkim zbyt wielka skala i możliwości prowadzenia spekulacji finansowej. Dodatkowym problemem jest zbyt niski poziom kredytowania przedsiębiorczości w porównaniu do kredytów udzielanych na cele konsumpcyjne. Może być to źródłem destabilizacji w sektorze bankowym, w sytuacji kiedy sprzyja powstaniu nadmiernej bańki inwestycyjnej na niektórych aktywach (np. w nieruchomościach). Jednak przede wszystkim omawiane zjawisko szkodzi realnej gospodarce i nie wykorzystujące marnuje potencjał europejskiego sektora bankowego dla pobudzania wzrostu i zatrudnienia⁶.

Jednym z celów niniejszej analizy będzie odpowiedź na pytanie, czy unia bankowa (i towarzyszące jej regulacje dotyczące sektora bankowego) mogą spełnić oczekiwania dotyczące sanacji systemu finansowego w Europie. Będzie to trudne, gdyż wspomniana sanacja nie jest jedynym, a nawet nie jest najważniejszym celem w rozgrywce politycznej towarzyszącej powołaniu unii bankowej. Przy tej okazji największe państwa członkowskie realizują dodatkowe zamierzenia. Są one powiązane m.in. z troską o kondycje narodowych sektorów finansowych i zapewnieniem im przewag konkurencyjnych na wspólnym rynku. To właśnie z tego względu rządy są niechętne nakładaniu nowych ograniczeń na instytucje finansowe lub likwidowaniu banków najbardziej dotkniętych kryzysem.

Innym aspektem gry politycznej jest kwestia przerwania kosztów kryzysu w sektorze bankowym na państwa najbogatsze (przede wszystkim na Niemcy) lub na państwa o relatywnie lepszej sytuacji w sektorze bankowym (do takich zalicza się m.in. Polska). Właśnie dlatego wśród propozycji dotyczących unii bankowej pojawiają się różne wa-

**Podsumowując
głosy krytyki
można mieć po-
ważne wątpliwości,
czy powierzenie
nadzoru Europej-
skiemu Bankowi
Centralnemu bę-
dzie zasadniczo
bardziej bezpiecz-
nym rozwiązaniem.**

rianty europejskich instrumentów finansowych mających wspierać dotknięte kryzysem banki. W ten sposób wraca pomysł uwspólnotowienia zobowiązań finansowych w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W przypadku unii bankowej chodzi o zobowiązania generowane przez instytucje finansowe, ale zasada ta ma torować drogę dla późniejszego uwspólnotowienia długu publicznego. Natomiast pomysł otwarcia unii bankowej na państwa nie posiadające wspólnej waluty ma m.in. służyć wykorzystaniu ich zasobów do niwelowania kryzysu bankowego w strefie euro.

Wreszcie kolejnym celem wprowadzenia unii bankowej, który wykracza poza działania *stricte* ekonomiczne, jest przyspieszenie procesu segmentacji politycznej na „Europę dwóch prędkości”. Ma więc odniesienie do przemian ustrojowych i geopolitycznych w Unii Europejskiej. Dotyczy zwiększenia władzy głównych państw UGW i ich hierarchicznej zwierzchności nad „drugim kręgiem integracyjnym”, czyli państwami pozostającymi poza strefą euro.

2. DOŚWIADCZENIA INTEGRACJI RYNKÓW I ROZWOJU NADZORU FINANSOWEGO W EUROPIE

Wprowadzenie unii bankowej należy rozpatrywać w kontekście długofalowego procesu integracji rynków finansowych w UE oraz stopniowego kształtowania regulacji unijnych i wyłaniania nadzoru europejskiego. Proces ten toczy się od lat siedemdzie-

siątych ubiegłego wieku, a jego obserwacja prowadzi do wniosków mających zasadnicze znaczenie dla oceny projektu unii bankowej⁷.

Czego uczy nas historia? Przede wszystkim tego, że regulacja sektora finansowego napotykała w jednoczącej się Europie potężne problemy. Łatwiej było deregulować przepisy ograniczające rynki finansowe na poziomie krajowym, aniżeli wprowadzać regulacje wspólnotowe lub wzmacniać instytucje nadzorcze na szczeblu europejskim. Szczególnie trudne było wprowadzanie takich regulacji, które miały ograniczać rynki lub zwiększać koszty ich funkcjonowania, np. związane z wymogami bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. Wynikało to ze zróżnicowania instytucjonalnego sektorów finansowych i innych instytucji gospodarczych w poszczególnych krajach⁸. Czynnikiem decydującym była jednak intensywna rywalizacja między państwami członkowskimi.

Wprawdzie największe państwa wspierały liberalizację, ale jednocześnie chciały kształtować regulacje zgodnie z własnymi preferencjami instytucjonalnymi i chronić – w miarę możliwości – krajowy sektor finansowy. Był on bowiem postrzegany jako ważny zasób geoeconomiczny, niezbędny do realizacji strategii politycznej na arenie europejskiej. Krajowe banki były traktowane przez polityków jako „okręty flagowe”, które należy chronić w obronie narodowych interesów. Pod wpływem liberalizacji rynków finansowych w Europie intensyfikowano działania konsolidacyjne w tym sektorze⁹. Tym samym wspierano rozwój i ekspansję narodowych „championów” i tworzonych wokół nich grup finansowych. Regulacje europejskie miały raczej zapewniać ochronę dla wzrostu i ekspansji tych grup, a nie ich ograniczanie w imię stabilności gospodarki lub bezpieczeństwa depozytów.

Dlatego obserwatorzy „bitwy o system” finansowy w UE uznają, że omawiany sektor był traktowany jako klucz do hegemonii politycznej w Europie¹⁰. Natomiast rywalizację narodowych sektorów finansowych przyrównują do taktyki równoważenia władzy (*balance of power*) między wiodącymi mocarstwami europejskimi¹¹. Z tego względu we współczesnej Europie krajowe sektory finansowe należy traktować jako instrumen-

ty geoeconomiczne, które nie tylko realizują cele gospodarcze rządów, ale również pełnią ważną rolę geopolityczną.

Doświadczenia wskazują, że duże znaczenie miała ochrona narodowych sektorów finansowych, w tym poprzez pozostawienie ważnych kompetencji nadzorczych w gestii krajowych instytucji regulacyjnych. Pod wpływem kryzysu finansowego z roku 2008 podjęto szereg inicjatyw mających wzmocnić instytucje nadzorcze w UE. W opinii większości ekspertów wprowadzone zmiany były jednak powierzchowne i nie eliminowały zasadniczych słabości europejskiego nadzoru¹². Zgodnie z rekomendacjami raportu Jacquesa de Larosièrè'a (2009) przemianowano komitety techniczne (mające wspierać Komisję przy projektowaniu regulacji wiedzą fachową) na samodzielne quasi-agencje nadzorcze w UE. Zajmują się one kolejno rynkiem bankowym¹³, produktami inwestycyjnymi¹⁴ oraz ubezpieczeniami¹⁵. Instytucje te posiadają jedynie kompetencje w zakresie monitorowania i wypracowywania ogólnych standardów dla nadzorów narodowych.

Podstawowe obowiązki kontrolne utrzymały odpowiednie władze publiczne w państwach członkowskich. Instytucje europejskie nie uzyskały praktycznie żadnych uprawnień hierarchicznych wobec regulatorów narodowych, np. pozwalających na wydawanie im wiążących prawnie decyzji. Instytucje unijne mogą jedynie formułować zalecenia dla nadzorów narodowych, które jednak mogą te zalecenia całkowicie ignorować. Wówczas instytucje unijne mogą bezpośrednio kierować swoje decyzje do konkretnych instytucji finansowych funkcjonujących na wspólnym rynku (ale tylko na podstawie lub egzekwując przepisy prawa unijnego). Warto zauważyć, że w prace quasi-agencji europejskich są zaangażowani przedstawiciele narodowych instytucji regulacyjnych lub banków centralnych. Pozwala to wprowadzić wypracowywać wspólne rozwiązania w zakresie nadzoru, ale służy także monitorowaniu przez państwa członkowskie działań instytucji europejskich, czy nie przekraczają przypadkiem nadanych im uprawnień.

Podczas kryzysu finansowego najbogatsze państwa członkowskie oponowały wobec pomysłu powołania funduszu europejskiego mającego służyć dokapitalizowaniu bankrutujących banków lub udzielaniu jednolitej w skali całej Unii gwarancji depozytów¹⁶. Z uwagi na rozbieżne interesy rządów dyskusja nad inicjatywą Komisji Europejskiej (z roku 2009) w sprawie wzmocnienia zarządzania kryzysowego w systemie finansowym została odłożona do 2014 roku¹⁷. Nie przevorsowano także innej propozycji Komisji związanej z usprawnieniem procesu wydawania rozporządzeń wykonawczych KE dotyczących regulacji rynków finansowych¹⁸. Chodziło o zdjęcie kontroli ze strony Rady i Parlamentu Europejskiego nad aktami delegowanymi do uprawnień Komisji. Obie wspomniane instytucje nie zgodziły się na tak duże rozszerzenie kompetencji KE.

Unia Europejska podjęła pewne działania legislacyjne mające przeciwdziałać ponownemu wystąpieniu kryzysu. Były one jednak stosunkowo niewielkie, jak również w zbyt małym stopniu ograniczały swobodę rynków finansowych. Dlatego niektórzy komentatorzy¹⁹ określają je bardziej jako „politykę gestów”, a nie realnych działań. Interesujące w tym kontekście jest torpedowanie przez państwa członkowskie niektórych inicjatyw podejmowanych na forum Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego²⁰ mających ograniczyć nadmierną skalę spekulacji i zwiększyć bezpieczeństwo systemu finansowego. Przykładowo rządy największych państw europejskich były niechętne podwyższaniu wymogów kapitałowych dla banków oraz eliminowaniu tzw. kapitału hybrydowego w obliczaniu kapitałów własnych. Oponowały również przeciwko zakazowi lewarowania kapitału²¹ lub wprowadzenia zasady rozdzielającej instytucje prowadzące działalność inwestycyjną od klasycznej bankowości. Obawiały się, że doprowadzi to do podziału największych banków, a więc nadwyręży narodowe „championy”²².

Nowe standardy Komitetu Bazylejskiego (uzgodnione w roku 2010 jako tzw. Bazylea III) mają bezpośrednie odniesienie do unii bankowej, gdyż ich wprowadzenie ma towarzyszyć pierwszemu etapowi powstania tej Unii (w 2013 roku). Propozycja legislacyjna KE przedstawiona w roku 2011 (tzw. pakiet CRD IV/CRR²³) wywołała burzliwe dyskusje między państwami członkowskimi. Wspomniana propozycja

odbiegała daleko od pierwotnych ustaleń podejmowanych w Bazylei²⁴. Przykładowo Komisja złagodziła sposób definiowania poszczególnych typów kapitałów bankowych i ich wycenę ryzyka. Dotyczy to m.in. zaliczenia do kategorii najbardziej bezpiecznych aktywów obligacji władz publicznych (w tym również państw strefy euro zagrożonych bankructwem w 2010 i 2011 roku). Zliberalizowała również wymogi kapitałowe i poziom rezerw własnych (w tym rezerw płynnościowych mających zapewnić wypłacalność instytucji bankowych w sytuacji kryzysu systemowego).

W przeciwieństwie do uzgodnień Komitetu Bazylejskiego propozycje legislacyjne dyskutowane w UE stwarzają możliwość podwójnego naliczania rezerw kapitałowych, tj. z uwzględnieniem rezerw instytucji ubezpieczeniowych będących podmiotami zależnymi banków.

Według ekspertów²⁵ liberalne podejście Komisji było wynikiem silnych nacisków lobby finansowego oraz największych państw, przede wszystkim Francji i Niemiec. Wspomniane kraje obawiały się, że zbyt restrykcyjne podejście Komitetu Bazylejskiego może prowadzić do osłabienia pozycji rynkowej ich największych banków, a także ograniczy możliwości udzielania kredytu przedsiębiorstwom (co jest jednym z warunków ożywienia gospodarczego). Jest to przykład funkcjonowania w praktyce „syndromu narodowych sektorów finansowych” w Europie. Troska o pozycję tych sektorów na wspólnym rynku (i na rynkach globalnych) jest przy tym większa od chęci zapewnienia stabilności gospodarczej i bezpieczeństwa depozytów obywateli.

Omawiany przykład dowodzi również rywalizacji między poszczególnymi państwami o kształt regulacji finansowych w Europie. Chodzi o to, aby poprzez te regulacje ułatwiać działalność największych krajowych instytucji finansowych, w tym zapewniać im dostęp do rynków zagranicznych i przewagę konkurencyjną w stosunku do rywali z innych państw UE. Wymownym przykładem tej tendencji było zaproponowanie w ramach dyrektywy implementującej standardy bazylejskie²⁶ maksymalnych

Unia bankowa
nie rozwiązuje
głównych
problemów de-
stabilizujących
europejskie
rynki.

wymogów kapitałowych (w Bazylei uzgodniono jedynie minimalne wymogi). Rozwiązanie sugerowane przez KE jest korzystne dla największych banków, a także nie pozwala nadzorom z krajów goszczących te instytucje na swoim rynku zwiększać lokalnych wymogów ostrożnościowych (ponad maksymalne poziomy).

Propozycje Komisji zawierają także inne rozwiązania, które są korzystne dla największych instytucji i grup finansowych, ale ograniczają interesy klientów na rynkach goszczących oraz możliwości swobody działania miejscowych instytucji regulacyjnych²⁷. Przykładowo, projekt dyrektywy przewiduje umożliwienie obliczania wymogów kapitałowych i płynnościowych w oparciu o grupy kapitałowe (a więc w skali całej UE). Pozwala to m.in. na poprawę tych wskaźników w danej grupie dzięki uwzględnieniu danych z filii działających na rynkach słabiej rozwiniętych, ale o relatywnie lepszej sytuacji w sektorze finansowym. Taka sytuacja występuje w większości państw Europy Środkowej. Innym przykładem jest oddzielenie lokalnych uprawnień nadzorczych od odpowiedzialności za zgromadzone środki w systemie gwarantowania depozytów. W praktyce oznacza to, że choć zagraniczne banki inwestujące na rynkach goszczących gromadzą rezerwy gwarantujące depozyty klientów, to nie muszą ich wypłacać w sytuacji kryzysu. Taka odpowiedzialność spoczywa jedynie na władzach państwowych i krajowych systemach gwarancyjnych. Kolejnym osłabieniem nadzorów lokalnych jest wprowadzenie tzw. kolegiów nadzorczych, które będą rozstrzygać spory między nadzorem macierzystym (reprezentującym bank zagraniczny), a lokalną instytucją reprezentującą interesy rynku goszczącego. Oddaje to nieformalną tendencję widoczną zdaniem ekspertów²⁸ w instytucjach europejskich, które od pewnego czasu przedkładają interesy największych banków i ich nadzorów macierzystych nad interesy rynków goszczących i ich nadzorów lokalnych.

3. TENDENCJE HISTORYCZNE A PROJEKT UNII BANKOWEJ

Doświadczenia integracji rynków finansowych w Europie wskazują na logikę wspierania przez największe państwa narodowych sektorów finansowych. Owocem tej logiki jest tworzenie

takich warunków regulacyjnych, które będą korzystne dla największych „championów” i budowanych wokół nich grup kapitałowych. Historia integracji omawianych rynków w UE wskazuje również na ochronę sektorów finansowych, czego wyrazem było hojne wsparcie udzielane z budżetów narodowych w okresie kryzysu, a także dążenie do utrzymania uprawnień w gestii krajowych nadzorów. Jednocześnie najbogatsze państwa dążyły do uzyskania jak największego wpływu w ramach stopniowo powstającego nadzoru europejskiego. Celem tego zabiegu było przeniesienie na szczebel europejski tendencji do wspierania swoich instytucji finansowych oraz przedkładanie interesów największych grup finansowych i nadzorów państw macierzystych ponad interesy rynków oraz nadzorców w państwach goszczących.

W projektach regulacji wprowadzających unię bankową można dostrzec wyżej przedstawione tendencje. Specjaliści uznają²⁹, że centralizacja nadzoru w Europie nie będzie rozwiązywać bodaj największego problemu rynku finansowego. Jest nim funkcjonowanie coraz większych instytucji bankowych, które obok klasycznej bankowości detalicznej trudnią się działaniami inwestycyjnymi o ogromnej skali. W przypadku jakichkolwiek kłopotów stanowią nie tylko zagrożenie dla realnej gospodarki, ale przede wszystkim dla finansów publicznych. Ponieważ są „zbyt wielkie, aby upaść” muszą być ratowane z budżetów publicznych, a to naraża na bankructwo nawet największe państwa europejskie. Zamiast tego unia bankowa jest swoistą „ochronką” dla największych instytucji bankowych. Ułatwi funkcjonowanie takich instytucji, gdyż pozwoli na obliczanie odpowiednich kryteriów ostrożnościowych w większej skali – tj. całej grupy finansowej funkcjonującej na rynku europejskim³⁰.

Na szczycie UE w grudniu 2012 roku postanowiono ograniczyć unię bankową jedynie do największych instytucji o aktywach powyżej 30 mld euro lub 20 procent PKB danego kraju. Nadzorowi muszą podlegać przynajmniej trzy największe banki z każdego państwa (nawet, jeśli nie spełniają powyższych kryteriów). Zamiast około 6 tys. banków nadzorem EBC zostanie więc objętych co najwyżej 200. W ten sposób utrwała się dwupoziomowy system nadzorczy, w ramach którego obok EBC funkcjonować będą musiały nadzory narodowe. Wzmacnia to w pośredni sposób nadzory na szczeblu narodowym, zwłaszcza w państwach, które mają silne instytucje i doświadczenie regulacyjne. Jest to również korzystne dla tych państw europejskich, które były niechętne finansowaniu instrumentów europejskich. Przykładowo, w ramach szczuplej zaprojektowanej unii bankowej trudniej będzie zapewne udzielić pomocy z instrumentów europejskich dla lokalnych i regionalnych banków. Nadzór umiejscow-

wiony we Frankfurcie nie obejmie instytucji nie będących bankami, na przykład funduszy wysokiego ryzyka. A ma to fundamentalne znaczenie dla stabilności rynków finansowych.

Podsumowując głosy krytyki można mieć poważne wątpliwości, czy powierzenie nadzoru Europejskiemu Bankowi Centralnemu będzie zasadniczo bardziej bezpiecznym rozwiązaniem, które uchroni Europę przed ryzykiem niestabilności rynków finansowych. Unia bankowa nie rozwiązuje bowiem głównych problemów destabilizujących europejskie rynki.

Po pierwsze, nie ogranicza największych instytucji i grup finansowych, a raczej ułatwia im działalność. Po drugie, nie przerywa wzajemnego związku powiązań między długiem władz publicznych a nadmiernymi aktywami banków³¹. Przeciwnie, szereg regulacji towarzyszących unii bankowej, a wynikających z implementacji postanowień Bazylei III – zachęca banki do inwestowania w obligacje publiczne (poprzez zaliczenie tych obligacji do kategorii najbardziej bezpiecznego kapitału)³². Podobny skutek miały kolejne transze pożyczkowe dla banków udzielane przez EBC na przełomie 2011 i 2012 roku (tzw. program LTRO). Po trzecie, nie wprowadza zachęt dla większej skali inwestowania w realną gospodarkę. Regulacje wprowadzające Bazyleę III preferują raczej kredyt konsumencki, nadając mu mniejszą wagę ryzyka, niż kredyt udzielany przedsiębiorstwom. Po czwarte, problemem unii bankowej jest to, że ma ona (póki co) poważne luki instytucjonalne.

4. LUKI W STRUKTURZE INSTYTUCJONALNEJ UNII BANKOWEJ

Zdaniem ekspertów system zabezpieczeń rynku bankowego powinien bazować na czterech elementach³³. Po pierwsze na jednolitym nadzorze regulacyjnym. Należy zwrócić uwagę, że w dyskusji specjalistów akceptowane są rozwiązania dwupoziomowe, tak jak to ma miejsce w propozycji unii bankowej. Uznaje się bowiem³⁴, że w przypadku zróżnicowanych rynków – z czym mamy do czynienia w Europie – niezbędne jest pozostawienie kompetencji makroostrożnościowych w gestii nadzorów lokalnych, aby mogły one elastycznie reagować na ewentualne zaburzenia i cykle koniunkturalne.

Po drugie, konieczne jest powołanie na szczeblu centralnym instytucji prowadzącej proces upadłości i restrukturyzacji banków. W USA taką funkcję pełni Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (FDIC³⁵). Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza to, aby wspomniana instytucja mogła skutecznie i w sposób zorganizowany prowadzić postępowania upadłościowe

najbardziej „toksycznych” instytucji. Przykładowo w latach 2008-2012 FDIC zamknęła około 450 banków amerykańskich. W Europie planowane jest ustanowienie tego typu instytucji na przełomie 2013 i 2014 roku. Będzie ona prawdopodobnie funkcjonować przy EBC lub EMS. Podstawowym problemem może być jednak to, że w ramach dwupoziomowej struktury nadzorczej wspomniana instytucja nie będzie skłonna do likwidacji najbardziej ryzykownych banków w państwach członkowskich. Natomiast nadzorcy lokalni będą zapewne skłaniać się

Dążeniem Francji podczas kryzysu jest takie przebudowanie instytucji strefy euro, aby długofalowo poprawiały pozycję geopolityczną Paryża w UE i ograniczały potencjał i tym samym rolę międzynarodową Berlina.

do rekapitalizowania tych banków z funduszy publicznych. Należy bowiem pamiętać, że w UE planowana jest harmonizacja reguł restrukturyzacji banków przez władze państwowe, co oznacza, że instytucje narodowe będą nadal odpowiedzialne za bezpieczeństwo własnego sektora finansowego. Ich ewentualna skłonność do ratowania miejscowych banków będzie zwiększać koszty funkcjonowania „toksycznych” banków i przeciągać w czasie ryzyko niestabilności gospodarczej.

Trzecim elementem powinny być rozwiązania finansowe na szczeblu centralnym, które będą gromadzić środki na restrukturyzację banków, a także wspierać cały system odpowiednimi gwarancjami fiskalnymi. W przypadku unii bankowej kwestie te odłożono do czasu wyborów w Niemczech. Zgodnie z tym co napisałem wcześniej docelowo planowany jest system dualny (a więc funkcjonujący na poziomie europejskim i narodowym). Tymczasem

omawiane zabezpieczenia powinny zostać przeniesione całkowicie na poziom europejski.

W ramach unii bankowej wstępnie planowany jest europejski fundusz restrukturyzacyjny, który ma być finansowany wyłącznie ze składek sektora bankowego³⁶. Ekspertsi uznają³⁷, że niezbędne środki tego funduszu powinny wynosić ok. 4-5 procent PKB w strefie euro. Zgromadzenie takich pieniędzy ze składek instytucji finansowych musiałoby trwać od 10 do 20 lat³⁸. Dlatego wspomniany mechanizm nie rozwiązuje problemu, przynajmniej w krótkim horyzoncie czasu. Politycy europejscy przewidzieli wprawdzie rozwiązanie tymczasowe, mianowicie pożyczki udzielane z EMS, które później byłyby zwracane ze składek instytucji

bankowych³⁹. Jednak budzi on niechęć polityków niemieckich i innych bogatszych państw unii walutowej (m.in. Finlandii i Holandii).

W strefie euro nie ma odpowiedniego zabezpieczenia fiskalnego dla funkcjonowania sektora bankowego (co jest określane mianem *fiscal backstop*). W USA taką funkcję pełni budżet federalny. W przypadku strefy euro rozważane jest wsparcie z EMS. Budzi to poważne kontrowersje w łonie państw członkowskich. Ponadto, jest uznawane za niewystarczające, gdyż EMS został przede wszystkim powołany aby zabezpieczać państwa (a nie dodatkowo ich banki). Trudno sobie wyobrazić skuteczne zabezpieczenie przed kryzysem systemowym na rynku bankowym – bez udziału budżetów narodowych. A takie „neutralne fiskalnie” rozwiązanie forsują politycy niemieccy.

Wreszcie czwartym elementem systemu powinien być scentralizowany system gwarantujący depozyty. W USA jest on zorganizowany na szczeblu federalnym i umiejscowiony przy FDIC. W przypadku unii bankowej został on pozostawiony w gestii poszczególnych państw członkowskich, co stanowi poważną lukę systemową.

Warto przypomnieć, że początkowe propozycje KE dotyczące unii bankowej obejmowały większość z wyżej przedstawionych rozwiązań systemowych. Jednak państwa członkowskie spośród czterech omawianych elementów zdecydowały się wdrożyć w pierwszej kolejności tylko jeden, jak się wydaje najmniej istotny dla zabezpieczenia przed kryzysem systemowym. Mam na myśli dwupoziomowy system nadzorczy wraz z pakietem regulacji Bazylei III. Opóźnione są kolejne rozwiązania dotyczące restrukturyzacji banków i zabezpieczeń finansowych. Wszystko wskazuje na to, że będą to rozwiązania niepełne lub niewystarczające. System restrukturyzacji będzie dwupoziomowy, co jest rozwiązaniem dysfunkcyjnym. Brakuje solidnego wsparcia fiskalnego (*fiscal backstop*) oraz scentralizowanego mechanizmu gwarantowania depozytów.

Duża część luk instytucjonalnych w unii bankowej wynika z podstawowego problemu ustrojowego: ani Unia Europejska, ani unia walutowa nie są federacjami w znaczeniu fiskalnym. A państwa najbogatsze bronią się przed finansowaniem skutków kryzysu, w tym również przed uwspólnowaniem zobowiązań zarówno sektora publicznego, jak i bankowego.

5. PROBLEMY REDYSTRYBUCYJNE

Doraźnym celem powołania unii bankowej była chęć ratowania zagrożonych banków hiszpańskich (i uspokojenie rynków finansowych), a tym samym obrona wspólnej waluty. Chodziło przede wszystkim o kwestie redystrybucyjne, a więc umożliwienie bankom hiszpańskim bezpośredniego korzystania z pożyczek Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Pierwotnie był on przeznaczony tylko na ratowanie państw unii walutowej lub ratowanie sektora finansowego, ale jedynie za pośrednictwem pomocy udzielanej rządowi. Niemcy, Holandia i Finlandia, a więc państwa mające najwyższy rating kredytowy i najbardziej narażone na finansowanie wypłat z EMS – wzbierały się przed możliwością wykorzystania funduszy bezpośrednio dla instytucji finansowych. Obawiały się, że wyczerpie to zbyt szybko rezerwy tego mechanizmu oraz narazi ich kraje na utratę wysokiego ratingu (a tym samym podwyższy koszty obsługi ich własnego zadłużenia). Pod naporem Francji, Hiszpanii i Włoch oraz presją rynków finansowych obawiających się o przyszłość wspólnej waluty – zmuszone były ustąpić. Jednak wyraźnie „grają na czas” i opóźniają wejście w życie unii bankowej. Dlatego możliwość uruchomienia transferów EMS dla banków odłożono w praktyce do roku 2014. Pomimo, że sprawa dofinansowania banków hiszpańskich jest pilna i za rok może być nieaktualna.

Z podobnych przyczyn Niemcy i ich sojusznicy są niechętni wprowadzeniu europejskich instrumentów wspólnego gwarantowania depozytów bankowych lub ułatwiających restrukturyzację zagrożonych banków w unii bankowej. To politycy niemieccy wymusili wprowadzenie zapisu, że fundusz reasekuracyjny będzie finansowany wyłącznie ze składek zainteresowanych instytucji finansowych. Według ekspertów⁴⁰, aby taki fundusz spełnił swoje zadanie powinien dysponować co najmniej 500 mld euro. Ogromna skala potrzeb sektora bankowego w strefie euro tłumaczy niechęć Niemiec i innych bogatych państw UE do partycypowania w instrumentach unii bankowej.

Kontrowersje wokół europejskich instrumentów dofinansowujących banki mają szersze odniesienie do sporów toczących się wokół kryzysu strefy euro. Mają one odniesienie do kwestii dystrybucji kosztów kryzysu między poszczególnymi państwami członkowskimi. Francja i jej sojusznicy z południowej Europy dążą do wymuszenia na Niemczech i innych bogatych państwach większej partycypacji finansowej. Dotyczy to zwłaszcza propozycji uwspólnotowienia długów w ramach unii walutowej (np. w formie emisji euroobligacji). Fun-

musze ratunkowe tworzone w ramach unii bankowej miałyby torować drogę dla tego typu uwspólnotowienia zobowiązań finansowych.

Omawiane pomysły są racjonalne z punktu widzenia poprawy systemu instytucjonalnego. Niemniej obciążają kosztami kryzysu przede wszystkim Niemcy. W sytuacji pogłębienia zjawisk kryzysowych w strefie euro i ze względu na skalę potencjalnych wymagań finansowych – może to prowadzić nie tylko do poważnego nadszarpnięcia potencjału gospodarczego tego państwa, ale również jego pozycji politycznej w Europie. Tym samym spór o dystrybucję kosztów kryzysu staje się nie tylko debatą o reformach instytucjonalnych, ale również o wzajemnych relacjach geopolitycznych między największymi państwami w Europie.

Jak się wydaje, dążeniem Francji podczas kryzysu jest takie przebudowanie instytucji strefy euro, aby długofalowo poprawiały pozycję geopolityczną Paryża w UE i jednocześnie nakładały zobowiązania (zwłaszcza finansowe) ograniczające potencjał i tym samym rolę międzynarodową Berlina.

6. MECHANIZM „EUROPY DWÓCH PRĘDKOŚCI”

Innym motywem politycznym towarzyszącym powstawaniu unii bankowej jest dążenie niektórych państw do wykorzystania tego projektu do zwiększenia segmentacji politycznej na „Europę dwóch prędkości”. Unia bankowa jest bowiem przeznaczona przede wszystkim dla strefy euro. Pozostałe państwa mogą wprawdzie w niej uczestniczyć, ale na zasadach asymetrycznych. Mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych EBC, ale przy ograniczonym wpływie decyzyjnym. Tego typu zasady zwiększają nierówność władzy politycznej między różnymi kręgami integracyjnymi w Unii Europejskiej. Główne decyzje mogą być podejmowane przez państwa centralne należące do unii walutowej i w oparciu o ich interesy polityczne oraz ekonomiczne.

Na szczycie grudniowym UE w 2012 roku starano się złagodzić wspomnianą asymetrię władzy na korzyść państw spoza strefy euro. Udało się to jedynie częściowo. Ostateczne decyzje dotyczące unii bankowej będzie nadal podejmowała Rada prezesów EBC, w której państwa spoza unii walutowej nie mają prawa głosu. Wspomniana Rada zatwierdza decyzje wypracowane w nowej instytucji EBC, tj. radzie nadzorczej. Tutaj kraje spoza strefy euro będą miały prawo uczestnictwa i głosowania. Każde państwo będzie dysponowało jednym głosem, a

decyzje mają być podejmowane zwykłą większością⁴¹. Jednak pozycję unii walutowej będzie wzmacniało dodatkowych sześciu członków Rady wyznaczanych przez EBC. Dominacja interesów strefy euro będzie więc niekwestionowana. W sytuacji spornej między państwem spoza tej strefy a większością Rady nadzorców przewidziano dwie procedury odwoławcze. Zasadniczo nie zmieniają one asymetrii władzy na korzyść strefy euro. Kiedy do decyzji Rady nadzorców zgłosi zastrzeżenia Rada prezesów państwo spoza strefy euro nie musi stosować się do tej decyzji. Można założyć, że tego typu sytuacja będzie rzadkością. Natomiast w przypadku autoryzacji decyzji przez Radę prezesów istnieje możliwość odwołania do specjalnego panelu. Rozstrzyga on jedynie o legalności przepisów i o zgodności z istniejącymi procedurami. Ponadto, Rada nadzorców może podtrzymać swoją decyzję mimo odmiennego zdania panelu. W rezultacie, w przypadku braku zgody na postanowienia EBC, państwo spoza UGW będzie mogło jedynie wycofać się z unii bankowej⁴².

Inną próbą ograniczania wpływów strefy euro była kwestia wzajemnych relacji między nadzorem EBC (w ramach unii bankowej) a dotychczasową europejską instytucją nadzorczą, tj. Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA⁴³). Jest to przy tym ciekawy przykład związku między decyzjami wypracowanymi w strefie euro i możliwością ich przenoszenia na resztę Wspólnoty. Na wniosek Wielkiej Brytanii wprowadzono zasadę podwójnego głosowania w EBA. Decyzja jest prawomocna, jeśli zostanie podjęta zwykłą większością wśród kręgu państw należących do unii bankowej i jednocześnie zwykłą większością wśród państw w niej nie uczestniczących⁴⁴. Taka regulacja jest korzystna przede wszystkim dla Wielkiej Brytanii, która będzie dysponować przynajmniej 36 procami głosów w ramach kręgu państw spoza unii bankowej⁴⁵. To zwiększa możliwości blokowania przez Londyn decyzji w EBA, co poprawia jego siłę negocjacyjną wobec UGW. Pozycję państw spoza unii bankowej osłabia natomiast to, że jest to grupa bardzo niejednorodna. Krzyżują się tutaj interesy państw macierzystych dla wielkich grup kapitałowych (np. Wielkiej Brytanii) z interesami państw goszczą-

Lizboński system głosowania oraz pogłębienie integracji wewnątrz strefy euro zwiększy decyzyjność instytucji europejskich i odbuduje wpływy polityczne dwóch największych państw członkowskich.

cych. Na tym tle wewnętrzna spójność strefy euro będzie znacznie większa. Będzie zapewniana przez formalną koordynację stanowisk przez EBC oraz nieformalne przywództwo Francji i Niemiec. Ponadto, rola EBA wobec regulacji rynków finansowych będzie nieuchronnie malała. Natomiast wpływ unii bankowej i rozwiązań wypracowanych w kręgu strefy euro na późniejszą legislację europejską będzie coraz większy.

Kooperacja w ramach unii bankowej i innych instytucjach strefy euro będzie sprzyjała konsolidacji współpracy politycznej UGW. Będzie również uwypuklała znaczenie polityczne dwóch największych państw tej strefy, tj. Niemiec i Francji. Decyzje polityczne wypracowane w tym kręgu integracyjnym będą następnie przenoszone na zewnętrzny krąg integracyjny m.in. poprzez regulacje wspólnotowe. Będzie to zapewne dotyczyło nie tylko zagadnień związanych z rynkami finansowymi lub innymi sprawami dotyczącymi wspólnego rynku, ale także wielu innych dziedzin polityk publicznych⁴⁶. Wpływ ten będzie wzmacniać reforma głosowania w instytucjach międzyrządowych UE wprowadzona traktatem lizbońskim, która wchodzi w życie w 2014 roku. W ramach nowego systemu państwa UGW będą miały zapewnioną tzw. większość kwalifikowaną w tych instytucjach⁴⁷.

W ten sposób lizboński system głosowania oraz pogłębienie integracji wewnątrz strefy euro zwiększy decyzyjność instytucji europejskich i odbuduje wpływy polityczne dwóch największych państw członkowskich. Utrwali również na dłuższy czas podział na dwa kręgi integracyjne w Europie.

Dodać należy, że unia bankowa prawdopodobnie pogłębi zależność ekonomiczną państw zewnętrznego kręgu integracyjnego od państw centralnych i ich podmiotów gospodarczych. Według ekspertów⁴⁸ EBC będzie kierował się przede wszystkim dobrem strefy euro przywiązując mniejszą wagę do sytuacji w państwach zewnętrznego kręgu integracyjnego. Według niektórych opinii⁴⁹ istnieje możliwość zbudowania w Radzie Nadzorczej EBC koalicji państw goszczących broniących interesów rynków słabiej rozwijających się lub usytuowanych peryferyjnie. Należy jednak wątpić, aby tego typu współpraca była skuteczna w dłuższym horyzoncie czasu. Bardziej prawdopodobna jest dominacja największych państw UGW i interesów ich największych grup finansowych. Perspektywa nadzorów z państw macierzystych będzie w tej sytuacji bardziej uprzywilejowana, niż nadzorów z krajów goszczących.

7. POLSKIE DYLEMATY

Na zakończenie warto postawić pytanie o sens przystąpienia Polski do unii bankowej. Polskie władze kierują się tutaj przede wszystkim względami geopolitycznymi uznając, że za wszelką cenę należy znaleźć się we wszystkich formach wzmocnionej współpracy tworzonej w okresie kryzysu. Uznają, że lepiej już na początku wejść do tworzącego się centrum politycznego, aniżeli zostać zepchniętym do peryferyjnego kręgu integracyjnego. Wspomniana kalkulacja nie

Pogłębienie integracji strefy euro oraz lizboński system głosowania utrwali również na dłuższy czas podział na dwa kręgi integracyjne w Europie.

uwzględnia tego, że Polska nadal będzie prawdopodobnie funkcjonować w roli państwa mniej znaczącego i zależnego gospodarczo. Czy Grecja, Portugalia lub Hiszpania stały się pierwszoligowymi graczami na scenie europejskiej w wyniku posiadania wspólnej waluty?

Wejście do unii bankowej – nawet tej okrojonej do największych banków – niesie szereg potencjalnych niebezpieczeństw dla polskiego sektora finansowego. Nadzór europejski będzie prawdopodobnie faworyzował stabilność największych europejskich grup finansowych kosztem rynków lokalnych, zwłaszcza w państwach peryferyjnych i nie mających wspólnej waluty. Przejawem tego zjawiska będzie przede wszystkim skonsolidowany nadzór EBC prowadzony w stosunku do grup finansowych. Pozwoli on na podwyższanie wskaźników kapi-

tałowych w instytucjach na rynkach centralnych w oparciu o sytuację ich filii funkcjonujących na rynkach peryferyjnych. Te ostatnie rynki są mniej rozwinięte, a tym samym działające tutaj instytucje mają relatywnie lepszą strukturę kapitałową. Jest to jednak niekorzystne dla rynków goszczących, gdyż prowadzi do nadmiernego (w stosunku do lokalnego poziomu ryzyka) zamrożenia kapitałów na niezbędne rezerwy. Ogranicza to możliwości udzielania pożyczek przedsiębiorstwom i hamuje wzrost gospodarczy. W najgorszym scenariuszu może skutkować drenażem funduszy ze spółek w państwach peryferyjnych do ich matek w krajach centralnych⁵⁰. Koszty utworzenia i funkcjonowania unii bankowej zostają w ten sposób nieproporcjonalnie przeniesione na te gospodarki, które mają stabilniejsze i bezpieczniejsze systemy finansowe⁵¹. Jeszcze większym ryzykiem jest potencjalna możliwość dofinansowywania funduszu restrukturyzacji banków w strefie euro. Wymagać to będzie nie tylko składek z sek-

tora finansowego, ale prawdopodobnie również udziału środków budżetowych⁵². Właśnie z tego względu na przyłączenie do unii bankowej nie zdecydowała się Szwecja⁵³.

Zdaniem ekspertów⁵⁴ unia bankowa może ograniczyć kompetencje lokalnych nadzorów, zwłaszcza w państwach goszczących paneuropejskie grupy bankowe. EBC uzyska szereg ważnych kompetencji wobec rynków lokalnych⁵⁵. Będzie autoryzował decyzje miejscowych nadzorów dotyczące pozwolenia na rozpoczęcie działalności w danym kraju. Będzie decydował o tym, czy takie pozwolenie cofnąć (m.in. na wniosek lokalnych nadzorów). EBC podejmuje także ostateczną decyzję o akwizycjach na miejscowych rynkach. W przypadku prawdopodobnego uprzywilejowania przez europejski nadzór największych grup finansowych będzie to sprzyjało ich dalszej ekspansji na rynki goszczące.

Należy zwrócić uwagę, że projekt regulacji implementującej unię bankową⁵⁶ umożliwi lokalnym nadzorom zachowanie części kompetencji w polityce makroostrożnościowej. Zezwala mianowicie na wprowadzanie dodatkowych buforów kapitałowych, uwzględniających lokalne uwarunkowania cyklu koniunkturalnego. Wspomniana regulacja dobrze współgra z wyjątkami od zasady „maksymalnej harmonizacji” wprowadzonej razem ze standardami Bazylei III. Należy jednak pamiętać, że są to jedynie wyjątki od generalnej reguły, która ogranicza podwyższanie wskaźników makroostrożnościowych przez nadzory lokalne.

Wzajemne relacje między nadzorami lokalnymi a EBC w unii bankowej będą zapewne wypadkową doświadczenia krajowej instytucji oraz siły danego państwa w EBC. Interesy państw nie będących członkami unii walutowej będą więc znacznie słabiej reprezentowane. Kluczowe znaczenie będzie miała jednak praktyka polityczna, która zdominuje instytucje unii bankowej. Jeśli będzie ona sprzyjać największym grupom finansowym, to będzie także faworyzować lokalne nadzory z państw macierzystych. Odbywać się to będzie kosztem roli państw goszczących, zwłaszcza pochodzących z „drugiego kręgu integracyjnego”.

Odnosząc powyższe rozważania do Polski należy stwierdzić, że projekt unii bankowej dobrze współgra z dominacją zachodnich banków na polskim rynku. Ponad 65 procent aktywów tego sektora należy do zagranicznych grup kapitałowych⁵⁷. Oznacza to, że bez względu na to, czy Polska przyłączy się do unii bankowej czy nie, ponad 50 procent krajowego sektora bankowego będzie nadzorowane przez EBC. Należy pamiętać, że regulacje implementujące standardy bazylejskie będą nas również obowiązywać, bez względu na członkostwo w unii bankowej.

Obecność polskich przedstawicieli w instytucjach nadzoru europejskiego umożliwi większy dostęp do informacji i zapewni (stosunkowo niewielki) wpływ decyzyjny. Jednak udział w unii bankowej zwiększy zależność sektora finansowego i polskiej gospodarki od koniunktury ekonomicznej oraz decyzji podejmowanych w strefie euro. Zapewne ułatwi dalszą ekspansję największych banków europejskich w Polsce. Zwiększy także ryzyko ponoszenia kosztów ratowania banków w strefie euro przez krajowe instytucje finansowe, a niewykluczone, że również przez polskich podatników. Jest to tym bardziej prawdopodobne, im dłużej system unii bankowej będzie niepełny i nieefektywnie rozwiązujący problemy rynku bankowego.

Większość uprawnień nadzorczych EBC równie dobrze może realizować nadzór krajowy, pod warunkiem, że będzie odpowiednio wzmocniony⁵⁸. Czy bardziej bezpiecznym rozwiązaniem nie jest więc wzmocnienie nadzoru finansowego w Polsce, w tym wykorzystanie wyjątków pozostawionych w ramach Bazylei III? Wprowadzie EBC obejmie nadzór nad filiami największych europejskich banków działających w Polsce, ale Komisja Nadzoru Finansowego utrzyma pełną kontrolę nad pozostałymi bankami funkcjonującymi na krajowym rynku. Czy nie należy wzmacniać krajowej własności w sektorze bankowym⁵⁹, a także pobudzać aktywności tego sektora na rzecz kredytu dla przedsiębiorstw? Badania wskazują na to⁶⁰, że tak silna obecność zagranicznych banków na polskim rynku przynosi szereg negatywnych konsekwencji. Sprzyja spekulacji finansowej, w tym w nieruchomościach, a także pobudza konsumpcję kosztem inwestycji produkcyjnych. Utrudnia realizację polityki makroostrożnościowej przez nadzór lokalny. Bez wątplenia wejście do unii bankowej utrudni ewentualne działania władz państwowych w zakresie „udomowienia” banków działających w Polsce⁶¹. Tym samym zmniejszą się możliwości zbudowania bardziej autonomicznej struktury finansowej, która wesprze endogeniczne procesy rozwoju kraju.

Podsumowując można uznać, że członkostwo w unii bankowej niesie dla Polski szereg poważnych ryzyk ekonomicznych i być może należałoby je odłożyć w czasie. Decyzja o przystąpieniu do unii bankowej będzie zapewne warunkowana przede wszystkim względami geopolitycznymi, a więc związana z chęcią ucieczki z „drugiego kręgu integracyjnego” do europejskiego centrum. Będzie również podyktowana tempem przyjęcia wspólnej waluty. W sytuacji przyspieszenia starań o akcesję do UGW odwołanie członkostwa w unii bankowej

wydaje się nielogiczne. Natomiast opóźnienie przyjęcia euro daje więcej swobody w zakresie terminu wejścia do unii bankowej.

luty 2013

Tomasz G. Grosse jest profesorem w Instytucie Europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim

-
- ¹ *Euro Area Summit Statement*, Brussels 29 June 2012.
- ² *Memo, Towards a banking union*, European Commission, Brussels 10 September 2012.
- ³ Por. *Memo, Commission proposes a package for banking supervision In the Eurozone – frequently asked questions*, European Commission, Brussels / Strasbourg, 12 wrzesień 2012, s. 11.
- ⁴ Jest to również opinia przywódców europejskich, por. *Conclusions*, European Council, 13/14 December 2012, s. 3.
- ⁵ Por. J. Pisani-Ferry, G. B. Wolff (2012): *Fiscal implications of banking union*, Bruegel, 14 September 2012, s. 5.
- ⁶ Wspomina o tym m.in.: M. Husson (2012): *A radical strategy for Europe. From the endless bailout of Europe to taking leave from neoliberalism*, w: E. E. Chiti, A. J. Mendez, P. G. Teixeira (red.): *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report no 3/12, s. 327-345.
- ⁷ Por. T. G. Grosse (2012): *Czego uczy nas historia? Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia Unii bankowej*, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 47, wrzesień 2012 r.
- ⁸ Por. O. Fioretos (2010): *Europe and the new global economic order: internal diversity as liability and asset in managing globalization*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3, s. 383-399.
- ⁹ A. W. A. Boot (1999): *European Lessons on Consolidation in Banking*, Journal of Banking and Finance, vol. 23, nr 2-4, s. 609-613.
- ¹⁰ J. Story, I. Walter (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge: The MIT Press, s. 306.
- ¹¹ *Ibidem*, s. 299.
- ¹² M. Moschella (2011), s. 106; J. Buckley, D. Howarth (2011): *Internal Market: Regulating the So-Called 'Vultures of Capitalism'*, Journal of Common Market Studies, Annual Review, s. 123-143.
- ¹³ European Banking Authority.
- ¹⁴ European Securities and Markets Authority.

¹⁵ European Insurance and Occupational Pensions Authority.

¹⁶ Z. Kudrna (2012): *Cross-Border Resolution of Failed Banks In the European Union after the Crisis: Business as Usual*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, nr 2, s. 283-299; J. Buckley, D.

Howarth (2010): *International Market: Gesture Politics? Explaining the EU's Response to the Financial Crisis*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, Annual Review, s. 119-141 (127).

¹⁷ Por. COM(2009) 561/4; SEC(2009) 1407; SEC(2009) 1389; Z. Kudrna (2012), s. 295-296.

¹⁸ N. Dorn (2012): *Render Unto Caesar: EU Financial Market Regulation Meets Political Accountability*, Journal of European Integration, vol. 34, nr 3, s. 205-221.

¹⁹ J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 138.

²⁰ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (*Basel Committee on Banking Supervision*): instytucja powstała pod koniec 1974 roku przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei. Członkami komitetu są aktualnie prezesi banków centralnych z 27 krajów.

²¹ Lewarowanie to wykorzystanie mechanizmu dźwigni finansowej podczas inwestowania w instrumenty finansowe. Polega na podwyższaniu zdolności inwestycyjnych w oparciu o zaciągnięte kredyty. Dzięki temu otwiera możliwości generowania dużo większych zysków przy znacznie wyższym ryzyku.

²² J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 135-136.

²³ Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi i zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego (CRD IV); projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CRR).

²⁴ Por. J. Buckley, D. Howarth, L. Quaglia (2012): *Internal Market: The Ongoing Struggle to 'Protect' Europe from Its Money Men*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, Annual Review, s. 99-115.

²⁵ *Ibidem*, s. 107.

-
- ²⁶ *Proposal of a Directive on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms*, Commission of the European Communities, 2011/453/EC, 20 July 2011.
- ²⁷ Por. A. Jakubiak (2012): *Wpływ Bazylei III i innych nowych regulacji unijnych i polskich na politykę kredytową i sytuację instytucjonalną sektora bankowego w Polsce*, prezentacja na konferencji: *Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego*, Warszawa, 12 kwietnia 2012 r.
- ²⁸ Por. S. Kluza (2013): *Bilans unii bankowej. Szanse i ryzyka dla Polski*, spotkanie europejskie w Centralnej Bibliotece Rolniczej, 9.01.2013, maszynopis.
- ²⁹ Por. wystąpienie prof. Andrzeja Sławińskiego na konferencji pt. „Razem czy osobno? Polska wobec unii bankowej”, Warszawa 14.11.2012.
- ³⁰ Por. *Proposal of a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Council of the European Union, 17812/12, Brussels, 14 December 2012, art. 4, ust. i.
- ³¹ Por. V. V. Acharya (2012): *Banking union in Europe and other reforms*, w: *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, (red.): T. Beck, CEPR London, s. 45-49.
- ³² Por. J. Buckley, D. Howarth, L. Quaglia (2012), s. 106; S. Kaiser (2012): *The Faustian Bargain between States and Banks*, *Der Spiegel*, 23-11-2012.
- ³³ Por. P. Whyte (2012): *What a banking union means for Europe?* Centre for European Reform, December 2012.
- ³⁴ Persaud A. (2010): *The locus of financial regulation: Home versus host*, *International Affairs*, 86:3, s. 637-646.
- ³⁵ The Federal Deposit Insurance Corporation.
- ³⁶ *Conclusions*, European Council, 13/14 December 2012, s. 4.
- ³⁷ L. Laeven, F. Valencia (2012): *Systemic Banking Crises Database: An Update*, IMF Working Paper, WP/12/163, June.
- ³⁸ J. Pisani-Ferry, G. B. Wolff (2012), s. 10.
- ³⁹ *Conclusions*, European Council, 13/14 December 2012, s. 4.
-

-
- ⁴⁰ Świdlicki: Polska niczego nie zyska, Rzeczpospolita, 15-12-2012.
- ⁴¹ Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank..., art. 19.
- ⁴² Por. *Ibidem*, art. 6abb, s. 39.
- ⁴³ European Banking Authority.
- ⁴⁴ Por. Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation no 1093/2010 establishing a European Banking Authority as regards its interaction with Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the Prudential supervision of credit institutions, Council of the European Union, 17813/12, Brussels, 14 December 2012.
- ⁴⁵ Por. Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority, Open Europe, London October 2012, s. 8.
- ⁴⁶ Por. W. Münchau (2012): *Banking union will not end Europe's crisis*, Financial Times, 21 October 2012; P. Whyte (2012), s. 1, 6-7; *Safeguarding the Single Market...*, s. 4-6.
- ⁴⁷ W okresie przejściowym do 2017 roku na wniosek pojedynczego państwa można stosować dawny sposób głosowania.
- ⁴⁸ Por. J. Zettelmeyer, E. Berglöf, R. de Haas (2012): *Banking union: The view from emerging Europe*, w: *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, (red.): T. Beck, CEPR London, s. 63-76.
- ⁴⁹ S. Kluza (2012): *Bilans unii bankowej może być korzystny*, Dziennik Gazeta Prawna, 18 grudnia 2012, A11.
- ⁵⁰ S. Kluza (2013), s. 4.
- ⁵¹ *Ibidem*, s. 3.
- ⁵² O takim zagrożeniu dla państw spoza strefy euro wspomina: J. Zettelmeyer, E. Berglöf, R. de Haas (2012), s. 65.
- ⁵³ Według szwedzkiego ministra finansów Unia bankowa nie stwarza odpowiedniej ochrony dla pieniędzy podatników. Por. M. Sauga (2012): *Hidden Risks Plague Euro-Zone Bank Oversight Plan*, Der Spiegel, 17-12-2012.
-

⁵⁴ Por. S. Kawalec, M. Gozdek (2012): *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa 31 października, s. 51.

⁵⁵ Por. Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank..., art. 13, 13a.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 4a.

⁵⁷ A. Jakubiak (2012), s. 6.

⁵⁸ Por. M. Brunnermeier, A. Crockett, Ch. Goodhart, A. D. Persaud, H. S. Shin (2009): *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, CEPR, International Center for Monetary and Banking Studies, London.

⁵⁹ O takim rozwiązaniu wspominał J. K. Bielecki, przewodniczący Rady Gospodarczej przy Premierze. Por. *20 pytań do... Jana Krzysztofa Bieleckiego*, wywiad z G. Cydejko, Forbes, 17.03.2011.

⁶⁰ S. Kawalec, M. Gozdek (2012), s. 6-24.

⁶¹ Chodzi o zwiększanie udziałów banków kontrolowanych lokalnie w aktywach sektora bankowego.

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne - projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „*Nowa Europa. Przegląd Natoliński*”) i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

DO TEJ PORY UKAZAŁY SIĘ:

NUMER 1(1)/2005 traktat ustanawiający konstytucję dla UE	NUMER SPECJALNY 1(2)/2009 bezpieczeństwo w subregionie Morza Bałtyckiego
NUMER 2(2)/2005 bezpieczeństwo atlantyczne	NUMER 1(8)/2009 relacje atlantyczne
NUMER 1(3)/2006 finanse UE	NUMER SPECJALNY 2(3)/2009 Europejska Służba Działań Zewnętrznych
NUMER 2(4)/2006 obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE	NUMER 1(9)/2010 Europejska Polityka Sąsiedztwa
NUMER SPECJALNY STYCZEŃ 2007 reformy UE	NUMER SPECJALNY 1(4)/2010 Daleka Północ
NUMER 1(5)/2007 tożsamość europejska	NUMER 2(10)/2010 zagadnienia suwerenności
NUMER 1(6)/2008 instytucje i procesy podejmowania decyzji w UE	NUMER 1(11)/2011 regionalizm w Europie
NUMER 2(7)/2008 europejskie prawo prywatne	NUMER 1(12)/2012 polityka europejska Niemiec
	NUMER 2(13)/2012 Strefa Schengen