

## UNIA BANKOWA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### WPROWADZENIE

Globalny kryzys finansowy dobitnie pokazał, że architektura ekonomiczna Unii Europejskiej jest nieodporna na zewnętrzne szoki finansowe. Główną przyczyną tej niewytrzymałości był brak mechanizmów zabezpieczających europejski sektor bankowy przed lawinowo narastającym zadłużeniem gospodarki realnej w bankach europejskich. Uzdrawianie tej sytuacji zostało podjęte dopiero po rozprzestrzenieniu się kryzysu w większości krajów strefy euro, co zagroziło jej rozpadem.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie reform systemu bankowego krajów Unii Europejskiej, podjętych w celu zapewnienia europejskiemu systemowi bankowemu trwałości i odporności na kryzysy finansowe. Myślą przewodnią jest teza, że utworzenie unii bankowej przez kraje UE stanowi duży postęp w konstruowaniu odporności gospodarek europejskich na szoki zewnętrzne, ale za tym krokiem powinny iść następne – w kierunku utworzenia pełnej unii finansowej. W pierwszym punkcie opracowania wskazano główne mankamenty dotychczasowego systemu bankowego, w drugim przedstawiono reformy przeprowadzone w odniesieniu do sektora bankowego wszystkich krajów UE. W kolejnym punkcie pokazano główne etapy tworzenia unii bankowej przez kraje strefy euro. Postanowieniom dotyczącym jednolitego mechanizmu nadzoru nad systemem bankowym krajów unii bankowej poświęcono punkt czwarty, a jednolitemu mechanizmowi naprawy i uporządkowanej likwidacji banków – piąty. Artykuł kończy próba przedstawienia bilansu spodziewanych korzyści i kosztów utworzenia unii bankowej oraz następnych kroków koniecznych do zapewnienia trwałości europejskiemu jednolitemu rynkowi finansowemu.

Przy pisaniu artykułu zostały poddane analizie odpowiednie akty prawne Unii Europejskiej. Wykorzystano raporty i materiały przygotowane w instytu-

cjach europejskich oraz organizacjach pozarządowych zajmujących się problematyką integracyjną. Pomocne były także publikacje polskich autorów (zob. bibliografię).

## 1. SEKTOR BANKOWY A KRYZYS FINANSOWY W KRAJACH UE

Od początku globalnego kryzysu finansowego banki znalazły się w głównym obszarze zarówno przyczyn, jak i jego skutków<sup>1</sup>. Kryzys finansowy w krajach UE był „szokiem zewnętrznym”, ale to przede wszystkim słabości sektora bankowego – obok nieostrożnej polityki fiskalnej przynajmniej niektórych państw UE – były przyczyną tak szybkiego i głębokiego „zarażenia”.

Kraje UE już w 2009 roku zaangażowały się w międzynarodową akcję wzmocnienia globalnych rynków finansowych, uzgodnioną w ramach Grupy G-20 podczas szczytu londyńskiego w kwietniu 2009 roku, a następnie realizowaną we współpracy z Radą Stabilności Finansowej (FSB – Financial Stability Board) i Komitetem Bazylejskim Nadzorców Bankowych (BCBS – Basel Committee of Banking Supervisors). Także w 2009 roku specjalnie powołana Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla w sprawie nadzoru finansowego pod przewodnictwem Jacques’a de Larosièrè’a opublikowała raport<sup>2</sup>, w którym zostały wymienione główne słabości systemu regulacyjnego rynku finansowego krajów UE. W następstwie w czerwcu 2009 roku Rada Europejska poparła ideę utworzenia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ESRB – European Systemic Risk Board) i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESFS – European System of Financial Supervision). Instytucje te powstały 1 stycznia 2011 roku.

W ramach ESFS rozpoczęły działalność:

- Europejski Urząd Bankowy (EBA – European Banking Authority),
- Europejski Urząd Ubezpieczeń i Pracowniczych Funduszy Emerytalnych (EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority),
- Europejski Urząd Papierów Wartościowych i Rynków (ESMA – European Securities and Markets Authority).

W celu zdiagnozowania przyczyn słabej odporności sektora bankowego w Europie na zjawiska kryzysowe Komisarz Michel Barnier – odpowiedzialny

<sup>1</sup> G. Nosiadek, *Globalny kryzys ekonomiczno-finansowy a reforma międzynarodowego systemu walutowo-finansowego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, 2009, nr 2(25).

<sup>2</sup> J. Larosièrè de, *The High-Level Group on Financial Supervision In the EU – Chaired by Jacques de Larosièrè – Report*, Brussels, 25 February 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/statement\\_20090225\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/statement_20090225_en.pdf)

za rynek wewnętrzny i usługi – powołał w listopadzie 2011 roku Grupę Ekspertką Wysokiego Szczebla (HLEG – High-Level Expert Group), na czele której stanął Erkki Liikanen – Gubernator Banku Finlandii. W październiku 2012 roku Grupa przedstawiła Komisji sprawozdanie pod tytułem „Raport końcowy grupy eksperckiej wysokiego szczebla na temat zreformowania struktury sektora bankowego Unii Europejskiej”<sup>3</sup>. Stwierdziła w nim w szczególności, że dotychczasowe reformy nie usunęły takich słabości europejskiego sektora bankowego, jak:

- nadmierna skłonność banków do podejmowania ryzyka (*moral hazard*), co jest związane z istnieniem tzw. sieci bezpieczeństwa (*public safety nets*) – finansowanych i utrzymywanych na koszt podatników;
- zbytnia złożoność konglomeratów finansowych i grup bankowych, które z jednej strony są „za duże, by upaść” (TBTF – *too-big-to-fail*), a z drugiej – łączą „pod jednym dachem” dwa różne rodzaje działalności finansowej: tradycyjną działalność bankową (przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów) z aktywnością właściwą bankom inwestycyjnym: subskrypcja oraz kupno i sprzedaż papierów wartościowych we własnym imieniu i na własny rachunek, tzw. *proprietary trading*; stają się one w ten sposób „nadmiernie złożone, by upaść” (TCTF – *too-complex-to-fail*);
- nadmierny stopień powiązań banków z innymi instytucjami finansowymi oraz niefinansowymi podmiotami gospodarczymi poprzez uczestniczenie w tzw. handlu ryzykiem drogą kupowania i sprzedawania strukturyzowanych produktów finansowych, które umożliwiają pozbycie się lub nabycie ryzyka niewypłacalności podmiotów emitujących papiery wartościowe bez nabycia lub sprzedaży samych tych papierów; potęguje to ewentualny „efekt zarażenia” w razie wystąpienia kryzysu finansowego;
- tworzenie subsydiów (oddziałów) w obrębie grup finansowych, co umożliwia im wzajemne udzielanie sobie gwarancji oraz przyjmowanie warunków transferowych przy zawieraniu transakcji wewnątrz grupy.

W związku z tym Raport Liikanena zalecił:

1. Oddzielenie działalności *proprietary trading* i innych związanych z wysokim ryzykiem aktywności od zwykłych czynności banków komercyjnych w postaci wydzielenia w ramach grupy finansowej oddzielnych podmio-

<sup>3</sup> E. Liikanen, Final Report of the high-level expert group on reforming the structure of the EU banking sector, Brussels, 2 October 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf)

- tów (*legal entities*); oddzielenie takie powinno być warunkiem korzystania z planów dokapitalizowania i naprawy przez banki.
2. Instrumentem programów naprawczych powinien być mechanizm tzw. *bail-in*, czyli odpowiedzialności finansowej przede wszystkim udziałowców (*shareholders*) i wierzycieli (*creditors – bondholders*) banków, a dopiero w drugiej kolejności zastosowanie może znaleźć mechanizm *bail-out*, a więc korzystania z pomocy publicznej, innych inwestorów oraz depozytariuszy.
  3. Konieczny jest przegląd sytuacji finansowej sektora bankowego pod kątem spełniania wymogów kapitałowych odnośnie, udzielania kredytów hipotecznych i zaangażowania w handel papierami wartościowymi.
  4. Podjęcie środków mających na celu wzmocnienie zarządzania i kontroli nad bankami pod kątem spełniania wymogów nadzoru i przestrzegania uregulowań rynkowych.

Parlament Europejski 3 lipca 2013 roku przyjął raport na temat reformy struktury sektora bankowego<sup>4</sup>. Zaaprobował w nim propozycję Komisji podjęcia reform strukturalnych sektora bankowego oraz wezwał ją do:

1. Zachowania podejścia opartego na przestrzeganiu zasad (*principle-based approach*), a w szczególności zasady minimalizacji ryzyka, kompleksowości i wzajemności powiązań.
2. Zapewnienia ciągłości świadczenia detalicznych usług bankowych (*retail services*).
3. Zapewniania, aby czynności transakcyjne odzwierciedlały ryzyko i nie opierały się na czerpaniu korzyści z subwencji publicznych.
4. Zapewniania, że rozdzielone podmioty będą korzystały z różnych źródeł finansowania – bez nadmiernego i lub niepotrzebnego przesuwania kapitału i płynności między jednostkami i poszczególnymi rodzajami działalności bankowej.
5. Działań na rzecz wzmocnienia zarządzania bankami i wspierania konkurencyjności.

Podstawowym problemem, który się wyłonił w miarę narastania kryzysu finansowego, były rosnące koszty fiskalne pomocy udzielanej przez rządy

---

<sup>4</sup> EP, Report on reforming the structure of the EU banking sector, Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 24 June 2013, 2013/2021 (INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-IIIEPIINONSGML+REPORT+A7-2013-0231+0+DOC+PDF+V0IIEN>

bankrutującym bankom<sup>5</sup>. Koszty te dodatkowo obciążą deficyty budżetowe i tak pogłębiające się wskutek spadku wpływów podatkowych w kryzysie oraz wzrostu wydatków przeznaczonych na walkę z kryzysem. W konsekwencji wzrastały koszty obsługi długów publicznych i ogólnie wzrost kosztu kapitału w gospodarce, pogłębianie się recesji i dalszy wzrost zadłużenia publicznego. Pomysłem na przerwanie tego „zakłętą kręgu” była rezygnacja z zobowiązania rządów do ratowania banków przed bankructwem (*bail-out*) na rzecz obciążenia takim obowiązkiem wierzycieli (*bail-in*), ale pod warunkiem zapewnienia depozytariuszom bezpieczeństwa ich wkładów bankowych. Jest to okoliczność niezbędna dla uniemożliwienia przenoszenia się kryzysu z niewypłacalnego banku na inne banki, system finansowy i resztę gospodarki. Obciążenie wierzycieli obowiązkiem ponoszenia odpowiedzialności za niewypłacalność banku nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia – szczególnie w odniesieniu do banków systemowo ważnych (*too-big-to fail*), powiązanych wszechstronnie z gospodarką realną (*too-connected- to bail-in*) oraz prowadzących wiele rodzajów działalności finansowej (*too-complex-to resolve*).

Kluczową sprawą jest kwestia, jakie podmioty znajdą się w kręgu wierzycieli banków i jak duże mogą być ewentualne straty. Jeżeli straty miałyby się okazać zbyt duże na możliwości absorpcyjne banków wierzycielskich, to problemy banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej mogą się rozprzestrzenić i być źródłem kryzysu systemowego, to znaczy naruszenia stabilności systemu bankowego. Reformy systemowe muszą być zatem poprzedzone reformami strukturalnymi. Unia Europejska podjęła reformy nakierowane przede wszystkim na zwiększenie odporności banków na kryzysy, zmniejszenie prawdopodobieństwa ich bankructwa i ewentualnych skutków realizacji takiego scenariusza. Realizowane są w dwóch płaszczyznach obejmujących:

- wszystkie kraje UE – reformy strukturalne i tzw. Jednolity regulamin (SR – *Single Rulebook*);
- te spośród krajów UE, które przystąpiły do tworzenia unii bankowej.

<sup>5</sup> Między październikiem 2008 roku a październikiem 2012 roku pomoc państwa dla banków w krajach UE wyniosła ogółem 4656,41 mld euro, to znaczy 36,9% GDP wszystkich krajów UE w 2011 roku. W Polsce wyniosła ona 2,5% GDP w 2011 roku. Patrz: SWD, Facts and Figures on State aid in the EU Member States – 2012 Update, Accompanying the document State aid Scoreboard 2012 Update. Report on State aid granted by the EU Member States {COM(2012) 778 final}, SWD (2012) 443 final, Commission Staff Working Document, Brussels 21.12.2012, s. 30–31, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0443:FIN:EN:PDF>

## 2. REFORMY STRUKTURALNE I JEDNOLITY REGULAMIN

Reformy strukturalne sektora bankowego Unii Europejskiej nakierowane są na<sup>6</sup>:

1. Zmniejszenie roli sektora bankowego jako źródła finansowania wzrostu gospodarczego na rzecz rynków kapitałowych oraz zmniejszenie samych banków – powinno to rozwiązać problem banków TBTF (*too-big-to-fail*).
2. Zmniejszenie „pokusy nadużycia” (*moral hazard*) poprzez uwiarygodnienie dla inwestorów (*shareholders*) i wierzycieli (*creditors*) banków w sytuacji, że to oni będą musieli w pierwszej kolejności ponieść koszty przywrócenia płynności i wypłacalności ich banków oraz ewentualnego bankructwa – powinno to rozwiązać problem TBTB (*too-big-to-bail-in*).
3. Zmniejszenie stopnia złożoności (*complexity*) instytucji bankowych poprzez ograniczenie rodzajów aktywności finansowej, ilości zależnych podmiotów finansowych (oddziałów) i zależności w jednym czasie od różnych systemów prawnych, co umożliwi korzystanie z różnych przywilejów podatkowych i pomocy państwowej – powinno to rozwiązać problem banków TCTM (*too-complex-to manage*), TCTS (*too-complex-to supervise*)<sup>7</sup>. W szczególności połączenie w jednej instytucji funkcji pieniężnych (tradycyjną bankowość) z działalnością handlową (*trading activities*) unieumożliwia ich odseparowanie w operacjach nadzoru i naprawy. Ratowanie banków zajmujących się gromadzeniem depozytów, udzielaniem kredytów i dokonujących rozliczeń pieniężnych może być uzasadnione ochroną depozytariuszy i zapewnieniem stabilności gospodarki. Angażowanie środków publicznych w pomaganie instytucjom zajmującym się spekulacją na rynkach kapitałowych budzi tymczasem co najmniej wątpliwości, a ze strony podatników – sprzeciw. Banki inwestycyjne powinny poddawać się zwykłej procedurze upadłościowej. Jest to jednak niemożliwe bez separacji tych dwóch rodzajów aktywności bankowej. Brak separacji zwiększa dochodowość i jest źródłem dodatkowych środków finansowych

<sup>6</sup> Szerzej zob. Finance Watch, Europe’s banking trilemma. Why banking reform is essential for a successful Banking Union, Bruxelles, September 2013, autorzy: D. Lindo, K. Hanula-Bobbitt, [http://www.finance-watch.org/iframe/Publications/Reports/Europes\\_banking\\_trilemma\\_Finance\\_Watch.pdf](http://www.finance-watch.org/iframe/Publications/Reports/Europes_banking_trilemma_Finance_Watch.pdf)

Problem tzw. trylematu – niemożliwości jednoczesnej realizacji trzech celów: zintegrowanego rynku finansowego, stabilnego systemu finansowego i krajowego nadzoru finansowego – w literaturze polskiej przedstawia T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2008, s. 193.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

kierowanych na działalność spekulacyjną, która rozwija się nadmiernie kosztem tradycyjnej bankowości i – w konsekwencji – gospodarki realnej. Z drugiej strony także naprawa bez udziału środków publicznych w warunkach integracji rodzajów działalności obniża wiarygodność tej operacji, a jest ona warunkiem udziału „zaangażowanych inwestorów” w procesie naprawczym typu *bail-in*<sup>8</sup>.

W celu sprostania tym wyzwaniom Komisja Europejska podjęła dwie serie konsultacji z „zainteresowanymi stronami” (*stakeholders*)<sup>9</sup>:

- 1) od 3 maja do 1 czerwca 2012 roku: w sprawie Raportu Liikanena,
- 2) od 16 maja do 11 lipca 2013 roku: w sprawie reform strukturalnych sektora bankowego.

W nawiązaniu do pierwszego dokumentu konsultacyjnego Komisji (dotyczącego Raportu Liikanena) Europejski Bank Centralny opublikował 24 stycznia 2013 roku stanowisko Eurosystemu w sprawie reform strukturalnych, w pełni popierając tezy Raportu Liikanena<sup>10</sup>. W dokumencie tym Parlament Europejski ponaglił Komisję do przyspieszenia prac nad odpowiednimi regulacjami. Jednak dopiero 29 stycznia 2014 roku Komisja opublikowała propozycję Rozporządzenia PE i Rady w sprawie środków strukturalnych poprawiających odporność instytucji kredytowych UE<sup>11</sup>. Główne elementy tej propozycji, to<sup>12</sup>:

1. Banki o aktywach przekraczających wartość 120 mld euro osiągają status instytucji finansowej systemowo ważnej i w związku z tym podlegają specjalnemu trybowi nadzoru.
2. Gdy aktywa zaangażowane w *prioprietary trading* przekroczą wartość 30 mld euro lub stanowią 70% ogólnej sumy aktywów, to obowiązkowe będzie wydzielenie części tradingowej i sprzedaż jej poza grupę finansową banku.
3. Bank nie może pełnić funkcji tzw. *market makera*, czyli organizatora rynku; innymi słowy nie może posiadać w swoim portfelu takiej części

<sup>8</sup> EC, Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions, 29 January 2014, MEMO/14/63.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> ECB-Eurosystem, Bank structural reform – position of the Eurosystem on the Commission’s consultation document, Brussels 24 January 2013, [http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/120128\\_eurosystem\\_contributionen.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/120128_eurosystem_contributionen.pdf)

<sup>11</sup> EC, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on structural measures improving the resilience of EU credit institutions, 29 January 2014, COM/2014/043 final.

<sup>12</sup> Omówienie projektu rozporządzenia patrz: M. Groszek, *Czy to ostatnia duża reforma banków w Unii?*, „Rzeczpospolita”, nr 87 (9814) z 14 kwietnia 2014 r.

emisji danego instrumentu finansowego, która pozwalałaby mu wpływać na jego cenę rynkową.

4. Zakaz nabywania niektórych instrumentów finansowych, a szczególnie tzw. derywatów (instrumentów pochodnych).

Poza problemem zmniejszenia kosztów ratowania banków drugą stroną restrukturyzacji sektora bankowego jest zapewnienie inwestorom i wierzycielom banków zdolności sfinansowania ich akcji ratunkowej. A to z kolei zależy od spełnienia przez banki wymogów płynnościowych i kapitałowych, które w Unii Europejskiej opierają się na tzw. porozumieniach bazylejskich. Na ostatnim z nich – Basel Accord III – oparte są regulacje unijne: *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV)<sup>13</sup> i *Capital Requirements Regulation* (CRR)<sup>14</sup>. Stanowią one część Jednolitego Regulaminu (SR – *Single Rulebook on crisis management*), na który składają się ponadto:

- a) Dyrektywa PE i Rady dotycząca systemów gwarantowania depozytów<sup>15</sup>,
- b) Komunikat Komisji w sprawie stosowania od 1 sierpnia 2013 roku reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, *Banking Communication – the State*

---

<sup>13</sup> CRD IV, Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, Official Journal of the EU, L 176/338, Vol. 56, 27 June 2013.

<sup>14</sup> CRR, Regulation (EU) No. 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No. 648/2012, Official Journal of the EU, L 321/6, Vol. 56, 26 June 2013.

<sup>15</sup> DGSD, Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May on deposit-guarantee schemes, Official Journal (EC), L 135, 31 May 1994; została ona zmieniona przez DGSD, Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dziennik Urzędowy UE L 173/149 z dnia 12 czerwca 2014 r. („Recast Directive”); w „nowej redakcji” nastąpiło wyłączenie niektórych instrumentów finansowych (szczególnie objętych Dyrektywą MiFID) z definicji „depozytu” i dokonano skrócenia terminów wypłaty kwot objętych gwarancją w ramach DGS Directive z 20 dni roboczych do 7 od 31 grudnia 2014 roku. Oczekiwane „uwspólnotowienie” gwarancji nie nastąpiło. Znajdują się one nadal w kompetencji władz krajowych. Szczegóły patrz: McCann FitzGerald, Changes to Deposit Guarantee Schemes. Briefing, <http://www.mccannfitzgerald.ie/McfgFiles/knowledge/5620-Changes%20to%20Deposit%20Guarantee%20Schemes.pdf#page=1>



*Aid Guidelines*<sup>16</sup>; określa on zasady udzielania pomocy publicznej dla banków do momentu wejścia w życie Dyrektywy dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD – *Bank Recovery and Resolution Directive*). Z drugiej strony zastępuje pierwszy tego rodzaju dokument opublikowany w 2008 roku. W odróżnieniu od niego – i w kolejnych pięciu wydanych później tytułem uzupełnienia – w Komunikacie z 2013 roku Komisja:

- zezwoliła na udzielanie pomocy publicznej (*bail-out*) dopiero po włączeniu do procedury naprawczej udziałowców, inwestorów hybrydowych i wierzycieli podporządkowanych (*bail-in*),
  - zobowiązała banki do przedstawiania planów podniesienia kapitału (dokapitalizowania) przed restrukturyzacją,
  - skróciła państwom członkowskim okresy przedstawiania Komisji planów restrukturyzacji i planów likwidacji banków – do 2 miesięcy<sup>17</sup>;
- c) Dyrektywa dotycząca restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD); pierwsza propozycja dyrektywy ustanawiającej ramy dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych została zgłoszona przez Komisję 6 czerwca 2012 roku<sup>18</sup>; ministrowie finansów UE osiągnęli porozumienie 27 czerwca 2011 roku, a porozumienie trójstronne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską – 11 grudnia 2013 roku. Parlament Europejski przyjął Dyrektywę 15 kwietnia 2014 r.<sup>19</sup> Jej celem jest:
- zwiększenie efektywności europejskiego rynku finansowego poprzez jego defragmentację i wzmocnienie spójności,
  - zapewnienie, że upadające banki nie będą ratowane na koszt podatników,
  - zachowanie stabilności finansowej europejskiego rynku finansowego.

<sup>16</sup> EC, Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis („Banking Communication”), Official Journal of the EU, C 216/01, 30 July 2013.

<sup>17</sup> CEP, Komunikat UE. Pomoc publiczna dla banków. Broszura, Centrum für Europäische Politik – Forum Obywatelskiego Rozwoju, Broszura CEP nr 4/2014.

<sup>18</sup> COM/2012/0280 final.

<sup>19</sup> BRRD, Directive 2014/59/EU of the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/89/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/56/EC, 2007/36/EC/ 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No. 1093/2010 and (EU) No. 648/2012, of the European Parliament and of the Council, OJ L 173 of 12.6. 2014, p. 190–348, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.173.01.0190.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.173.01.0190.01.ENG)

Kluczowymi elementami BRRD są:

- A. Przygotowanie i prewencja antykryzysowa:
- zobowiązanie banków i władz nadzoru finansowego do sporządzania planów naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na wypadek wystąpienia skrajnych warunków lub bankructwa banku,
  - w razie stwierdzenia przez władze trudności mogą one zażądać od banków podjęcia odpowiednich środków do zmiany struktur zarządzania włącznie.
- B. Szybka interwencja:
- w razie przekroczenia lub stwierdzenia groźby przekroczenia przez bank wymogów CRD IV, władze nadzorcze mają prawo odwołania zarządzających bankiem i do mianowania tymczasowego administratora,
  - władze nadzorcze mogą także zwołać zgromadzenie akcjonariuszy w celu podjęcia pilnych reform.
- C. Naprawa lub likwidacja:
- uprawniony organ może sprzedać lub połączyć bankrutujący bank z innym,
  - powinien on oddzielić dobre aktywa od złych i ustanowić „bank pomocowy” (*bridge bank*), zamienić zobowiązania na udziały lub spisać dług na straty – w procedurze *bail-in*,
  - w następnej kolejności powinien on dokonać rekapitalizacji lub restrukturyzacji (*bail-out*) i współpracować z odpowiednimi organami w innych państwach,
- D. Bail-in może mieć miejsce tylko do kwoty 8% ogólnej wartości aktywów banku; proces ten może spowodować usunięcie udziałowców (*shareholders*) i części wierzycieli (*bondholders*) banku; po przekroczeniu progu 8% uprawniony organ może – w trybie *bail-out'u* – wyrazić zgodę na wykorzystanie środków z funduszu naprawczego, ale w kwocie nie większej niż 5% ogólnej wartości aktywów banku.
- E. Depozyty do wartości 100 tys. euro są całkowicie chronione i nienaruszalne.
- F. W przypadku kryzysu systemowego banki w pierwszej kolejności zwracają się do rynku finansowego i innych źródeł kapitału. W drugiej kolejności mogą być wykorzystane środki publiczne zgodnie z europejskimi zasadami pomocy państwowej. W trzeciej kolejności możliwe jest sięgnięcie do środków europejskiej, a szczególnie – Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM). Dopiero na końcu banki mogą być poddane krajowej procedurze naprawczej i likwidacyjnej.

BRRD wejdzie w życie w styczniu 2015 roku – jednak bez przepisów odnoszących się do *bail-in*. W całości Dyrektywa zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2016 roku.

### 3. TWORZENIE UNII BANKOWEJ

W latach 30. ubiegłego stulecia w związku z Wielkim Kryzysem powstała instytucja nadzoru nad bankami. Jej głównym celem było zapewnienie stabilności finansowej gospodarki<sup>20</sup>. Innymi słowy zakładano, że nadzór mikroostrożnościowy (*micro-prudential supervision*) może zagwarantować stabilność przynajmniej systemu bankowego, a w wersji maksymalnej – równowagę finansową całej gospodarki. Dopiero ostatni globalny kryzys finansowy wykazał niezasadność tego założenia i konieczność powoływania instytucji skupiających swoje funkcje nadzorcze na całym sektorze finansowym (*macro-prudential oversight*)<sup>21</sup>.

Obecnie nadzór finansowy może być prowadzony na poziomie<sup>22</sup>:

- systemu finansowego, tzw. nadzór makro ostrożnościowy, który obejmuje także instytucje o znaczeniu systemowym,
- poszczególnych instytucji finansowych – mikroostrożnościowy,
- zapewnienia ochrony konsumentom (depozytariuszom).

Nadzór mikroostrożnościowy dotyczy spełniania przez banki wymogów regulacji:

- ostrożnościowych o charakterze prewencyjnym; są to wymogi kapitałowe, płynnościowe i zarządzania ryzykiem publikowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego od 1988 roku;
- uprawnień i działań organów nadzorczych wobec banków w sytuacjach wymagających interwencji tych organów – publikowane przez Komitet Bazylejski od 1997 roku;
- naprawy i uporządkowanej likwidacji banków – opublikowane po raz pierwszy przez Radę Stabilności Finansowej (FSB – Financial Stability Board) w 2011 roku;

<sup>20</sup> Przegląd definicji stabilności finansowej patrz: P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu.PL Platinum, Warszawa 2014, Aneks 1.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 6.4.1.

<sup>22</sup> A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289/2013, s. 7–8, [http://www.nbp.pl/publikacje/materiały\\_i\\_studia/ms289.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms289.pdf)

- chroniących klientów banków – opublikowane wspólnie przez Komitet Bazylejski i Międzynarodowe Stowarzyszenie Ubezpieczycieli Depozytów w 2008 roku.

Wymogi ostrożnościowe znalazły wyraz w prawie europejskim w postaci pakietu CRD/CRR. Ochrona klientów znajduje się nadal w kompetencjach władz w poszczególnych krajach. Pozostałe obszary nadzoru stanowią podstawy konstrukcji unii bankowej tworzonej przez większość krajów UE.

Globalny kryzys finansowy obnażył nie tylko słabości banków europejskich, ale także fakt braku istnienia jednolitego systemu bankowego UE. Funkcjonujące do tej pory powiązania między krajowymi systemami bankowymi zaczęły ulegać defragmentacji, a więc procesy integracyjne odwróciły swój kierunek i zaczęły podążać ku renacjonalizacji rynków. Istniejące ramy regulacyjne okazały się niewystarczającą podstawą walki z tym zjawiskiem. Podstawę taką może stanowić utworzenie jednolitego rynku finansowego, czego pierwszym etapem będzie unia bankowa. Wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego Vitor Constâncio w mowie wygłoszonej w marcu 2013 roku w Chatham House wymienił następujące komponenty unii bankowej<sup>23</sup>:

- Jednolity regulamin dla banków,
- Jednolite ramy nadzoru nad bankami,
- Jednolity mechanizm naprawy i likwidacji banków,
- Wspólne wsparcie finansowe w przypadku wystąpienia potrzeby sięgnięcia do pomocy,
- Wspólny system ochrony depozytów.

Pomysł utworzenia unii bankowej pojawił się po raz pierwszy jednak już prawie rok wcześniej podczas Szczytu Państw Strefy Euro (28–29 czerwca 2012 roku) w dokumencie zatytułowanym „W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>24</sup>. W sprawozdaniu tym Przewodniczący Rady Europejskiej przedstawił między innymi propozycję „zintegrowanych ram finansowych”, na które składają się<sup>25</sup>:

<sup>23</sup> V. Constâncio, *Speech at the conference*, „Financial Regulation: Towards a Global Regulatory Framework”, Chatham House City Series, London, 11 March 2013.

<sup>24</sup> Rada Europejska, W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy, Bruksela 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, [http://www.cosilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/dpcs/pressdata/PL/ec/131295.pdf](http://www.cosilium.europa.eu/uedocs/cms_data/dpcs/pressdata/PL/ec/131295.pdf)

<sup>25</sup> Zob. M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013, rozdz. 1.

- Jednolity europejski mechanizm nadzoru bankowego (SSM – *Single Supervisory Mechanism*),
- Wspólne ramy w zakresie gwarancji depozytów (SDGS – *Single Deposit Guarantee Scheme*) oraz Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM – *Single Resolution Mechanism*).

Liderzy Unii Europejskiej uzgodnili wówczas:

- 1) przerwanie „zakłętego kręgu” (*the vicious circle*) między bankami i rządami (*between banks and sovereigns*);
- 2) scentralizowanie w Europejskim Banku Centralnym nadzoru nad europejskim systemem bankowym;
- 3) umożliwienie wykorzystywania środków Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM – *European Stability Mechanism*)<sup>26</sup> do bezpośredniego dokapitalizowania upadających banków – nawet przed utworzeniem unii bankowej.

Postanowiono wówczas po raz pierwszy skończyć z „nacionalizmem bankowym” i podporządkować system bankowy Unii Europejskiej „wspólnym ramom finansowym”. Różnice zdań pojawiły się już w sierpniu 2012 roku, gdy ministrowie finansów Finlandii, Holandii i RFN we wspólnym oświadczeniu stwierdzili, że sprzeciwiają się wykorzystaniu środków ESM do ratowania banków cierpiących na niedobór kapitału jeszcze przed momentem utworzenia unii bankowej. Problem rozwiązał EBC finansując „historyczne straty” (*legacy losses*) poprzez uruchomienie programu OMT (*Outright Monetary Transactions*).

Kluczowe znaczenie miał Szczyt Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 roku, podczas którego przyjęto<sup>27</sup>:

1. Plan działania na rzecz ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej<sup>28</sup>, który opierał się na:

- Raporcie „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”<sup>29</sup>, przygotowanym przez Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya w ścisłej współpracy z Przewodniczącym Komisji Euro-

<sup>26</sup> Zob. G. Nosiadek, *Reforma architektury ekonomicznej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 4(43), s. 76–77.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> European Council (a), Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels 14 December 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf)

<sup>29</sup> European Council (b), Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels 5 December 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/eu/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/eu/ec/134069.pdf)

- pejskiej, Przewodniczącym Eurogrupy i Przewodniczącym Europejskiego Banku Centralnego,
- „Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej: początek europejskiej debaty”<sup>30</sup>, przedstawionego przez Komisję Europejską.
2. Stanowisko w sprawie utworzenia jednolitego nadzoru bankowego, w którym powinny mieć możliwość uczestniczenia także kraje UE nie będące w strefie euro. Jednolity nadzór powinien zostać powierzony Europejskiemu Bankowi Centralnemu zgodnie z art. 127 ust. 6 TFUE. Nie ma zatem potrzeby dokonywania zmian traktatowych w celu utworzenia jednolitego nadzoru w ramach EBC<sup>31</sup>.

Unia bankowa budowana jest w trzech głównych fazach:

1. Faza I (2008–2014): ocena sytuacji finansowej sektora bankowego w krajach UE w postaci testów skrajnych scenariuszy (*stress tests*) w celu stworzenia obrazu sektora przed „przejęciem” go przez wspólny nadzór (*pre-handover assessment*);
2. Faza II (2014–2016): rozpoczęcie funkcjonowania Jednolitego mechanizmu nadzoru, a w tym Rady ds. Nadzoru jako organu Europejskiego Banku Centralnego;
3. Faza III (2016–?); rozpoczęcie funkcjonowania Jednolitego mechanizmu naprawy i uporządkowanej likwidacji wraz z utworzoną Radą ds. Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRB – *Single Resolution Board*) oraz Funduszem ds. Jednolitej Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRF – *Single Resolution Fund*).

W pierwszej fazie na początku CEBS w 2009 roku i w 2010 roku oraz EBA w 2011 roku przeprowadziły testy warunków skrajnych. Obecnie EBC – dysponując szerszym dostępem do informacji bankowej – przeprowadza ocenę rozmiarów poniesionych przez banki strat przed ustanowieniem unii bankowej – w formie przeglądów jakości aktywów (AQR – *Asset Quality Review*)<sup>32</sup>. W tym celu dokonuje on selekcji („triage”) banków, wyróżniając ich trzy kategorie:

<sup>30</sup> EC, Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

<sup>31</sup> Rada Europejska..., *op. cit.*, s. 4.

<sup>32</sup> EBC, Postępy w operacyjnym wdrażaniu rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, Raport Kwartalny o Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, 2014/1, s. 15–18, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20141pl.pdf>

- 1) wystarczająco wyposażone w kapitał,
- 2) potrzebujące „zaangażowanych inwestorów” (*arm's-length investors*),
- 3) niedokapitalizowane w takim stopniu, że wymagają pomocy państwa, aby uniknąć bankructwa; chodzi o to, że pomoc bezpośrednia ESM dla banków jest niedostępna w odniesieniu do strat poniesionych przez banki przed utworzeniem unii bankowej (*legacy situations*), a mechanizmy „wspólnotowe” (o czym niżej w p. 5) jeszcze nie funkcjonują; zagrożone banki muszą zatem uzupełnić swoje braki kapitałowe drogą restrukturyzacji lub dokapitalizowania<sup>33</sup>.

Wyniki kompleksowej oceny zostaną ogłoszone przez EBC przed przejęciem obowiązków nadzorczych. Scenariusz ten EBC przedstawił 29 kwietnia 2014 roku<sup>34</sup>. W fazie I zostały wydane dwa akty legislacyjne, które weszły w życie wraz z rozpoczęciem fazy II:

1. Akt nadania EBC obowiązku nadzoru nad bankami strefy euro od 1 stycznia 2014 roku<sup>35</sup>; bezpośrednie funkcje nadzorcze EBC obejmie 3 listopada 2014 roku.
2. Nałożenie nowych zadań na EBA (European Banking Authority) w związku z objęciem obowiązków nadzorczych przez EBC od 1 stycznia 2014 roku<sup>36</sup>; jego celem jest zapewnienie harmonizacji i spójności działań nadzorczych w skali całej UE, a nie tylko krajów członkowskich unii bankowej.

Tytułem uzupełnienia rozporządzeń w sprawie nadzoru 16 kwietnia 2014 roku Europejski Bank Centralny wydał rozporządzenie określające zasady współpracy tej instytucji międzynarodowej z właściwymi organami krajowymi<sup>37</sup>. Jest to tzw. Rozporządzenie Ramowe w sprawie SSM (*SSM Framework*

---

<sup>33</sup> Restrukturyzacja polega na przejściu części udziałów przez inwestorów zewnętrznych, często władze publiczne (*bail-out*), a dokapitalizowanie oznacza zwiększenie zaangażowania przez inwestorów dotychczasowych, tzw. *arm's-length investors (bail-in)*.

<sup>34</sup> EBC, Postępy w operacyjnym wdrażaniu..., *op. cit.*

<sup>35</sup> EUC, Rozporządzenie Rady UE z 15 października 2013 r. w sprawie nadania EBC zadań związanych z polityką nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy UE, L 287/63 z dnia 29 października 2013 r.; wejście w życie: 4 listopada 2013 r.

<sup>36</sup> EP&EUC, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 22 października 2013 r. zmieniające Rozporządzenie Rady UE z 2010 r. w sprawie utworzenia EBA, Dziennik Urzędowy UE, L 287/5 z dnia 29 października 2013 r.

<sup>37</sup> EBC, Rozporządzenie EBC z 16 kwietnia 2014 r., ustanawiające ramy współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzoru między EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi, ECB/2014/17.

*Regulation*). Ustala ono metodykę oceny istotności instytucji finansowych, procedury współpracy w zakresie nadzoru nad istotnymi instytucjami kredytowymi oraz procedury współpracy w obszarze nadzoru nad instytucjami kredytowymi mniej istotnymi<sup>38</sup>.

#### 4. JEDNOLITY MECHANIZM NADZORU (SSM – SINGLE SUPERVISORY MECHANISM)

Do głównych przesłanek wprowadzenia jednolitego nadzoru zalicza się<sup>39</sup>:

1. Warunkiem wprowadzenia wspólnego mechanizmu pomocy dla banków, którym zagraża upadłość jest podleganie ich jednolitym regułom; przestrzeganie tych samych wymogów może być zapewnione tylko przez jednolity nadzór bankowy.
2. Fragmentacja w ramach UE rynków finansowych i systemów bankowych doprowadziła do pogłębienia różnic w postrzeganiu ryzyka i – w konsekwencji – zróżnicowania rynkowych stóp procentowych i kosztu kapitału; sytuacja ta zakłóca warunki konkurencji, które dla firm w różnych krajach UE ulegają coraz większemu zróżnicowaniu; istotnym elementem defragmentacji jest jednolity nadzór bankowy.
3. Efektywne funkcjonowanie polityki monetarnej wymaga sprawnego mechanizmu transmisji impulsów pieniężnych banku centralnego do realnej gospodarki; jego sprawność może być zapewniona jedynie przez jednolity system bankowy funkcjonujący pod jednolitym nadzorem.

Wspomniana wyżej kompleksowa ocena sektora bankowego dokonywana przez EBC posłuży do określenia około 130–200 banków „istotnych” z punktu widzenia stabilności europejskiego systemu bankowego jako całości. Banki te – oraz banki transgraniczne – będą przedmiotem bezpośredniego nadzoru

<sup>38</sup> Nad instytucjami mniej istotnymi EBC sprawuje nadzór pośredni, a nad istotnymi – bezpośredni. Szerzej zob. FBD, Banking Union – Single Supervisory Mechanism (SSM) – SSM Framework Regulation (SSMFR), Freshfields Bruckhaus Deringer, Briefing, 12 June 2014-07-04, [http://www.freshfields.com/en/knowledge/Banking\\_Union\\_%E2%80%93\\_Single\\_Supervisory\\_Mechanism\\_\(SSM\)\\_%E2%80%93\\_SSM\\_Framework\\_Regulation\\_\(SSMFR\)?LangId=2057#page=1](http://www.freshfields.com/en/knowledge/Banking_Union_%E2%80%93_Single_Supervisory_Mechanism_(SSM)_%E2%80%93_SSM_Framework_Regulation_(SSMFR)?LangId=2057#page=1)

<sup>39</sup> M. Barnier, The European banking union, a precondition to financial stability and a historical step forward for European integration, Transatlantic Corporate Governance Dialogue, Brussels 17 December 2012, European Commission – Spokespersons Service, SPEECH/12/963.



EBC. Nad pozostałymi bankami nadzór bezpośrednio sprawować będą narodowe organy nadzorcze.

Uprawnienia EBC w zakresie bezpośredniego nadzoru będą obejmowały:

- a) koncesjonowanie działalności bankowej,
- b) upoważnianie do tworzenia oddziałów i świadczenia usług transgranicznych,
- c) ocenę posiadanych przez banki tzw. kwalifikowanych papierów wartościowych,
- d) określanie wymogów kapitałowych dotyczących funduszy własnych, sekurytyzacji, ograniczania dużych zaangażowań, dźwigni, raportowania i upubliczniania informacji,
- e) określanie wymogów, jakie muszą spełnić osoby odpowiedzialne za zarządzanie instytucjami kredytowymi,
- f) zarządzanie ryzykiem, kontrolę wewnętrzną, politykę płacową i praktyki realizowania wewnętrznej adekwatności kapitałowej,
- g) dokonywanie przeglądów nadzorczych, jak testy warunków skrajnych i ich publikowanie,
- h) sporządzanie raportów skonsolidowanych przez holdingi finansowe i konglomeraty,
- i) plany naprawcze i wczesna interwencja.

Narodowe organy nadzorcze będą wspierały EBC w realizacji tych zadań. W odniesieniu do banków „nieistotnych” będą one realizowały nadzór bezpośredni – z wyjątkiem koncesjonowania i dokonywania oceny kwalifikowanych papierów wartościowych, co pozostaje w kompetencjach EBC. Organy krajowe będą realizować polecenia EBC wydawane w trybie wykonywania funkcji nadzorczych. EBC może także w każdym momencie przejąć funkcje nadzorcze wobec „nieistotnych” banków, jeżeli jest to związane z koniecznością zastosowania wyższych standardów nadzorczych. Może to zrobić zarówno z własnej inicjatywy, jak i na prośbę władz krajowych. Dotyczy to w szczególności przypadku zwracania się o pomoc finansową ze środków EFSF lub ESM.

Uprawnienia EBC obejmują:

1. Wyrażanie zgody – na wniosek władz krajowych – na utworzenia instytucji kredytowej; odrzucenie wniosku jest możliwe tylko w razie nie spełnienia wymogów prawnych.
2. Dokonywanie oceny kwalifikowanych papierów wartościowych, które mogłyby być nabywane przez EBC; zainteresowany bank notyfikuje takie

papiery wartościowe władzom krajowym, które projekt decyzji przekazują do EBC.

3. Zwracanie się o udzielenie informacji i dokonywanie inspekcji na miejscu (wizyty kontrolne); ich realizacja musi być zgodna z wymogami prawa krajowego, a więc konieczne jest upoważnienie odpowiednich organów krajowych.
4. Żądanie stosowania wyższych wymogów kapitałowych (w tym antycyklicznych) jeżeli jest to związane z występowaniem wyższego ryzyka makroekonomicznego.
5. W przypadku nie zastosowania się przez bank do wymogów ostrożnościowych EBC może wykorzystać trzy rodzaje sankcji:
  - nie finansowe (na przykład wykluczenie niektórych osób z zarządzania bankiem),
  - administracyjne kary finansowe,
  - cofnięcie upoważnienia do prowadzenia działalności przez instytucję kredytową.

Decyzje EBC mogą być zaskarżane do Trybunału Sprawiedliwości UE. Obszary nadzoru nie objęte kompetencjami EBC pozostają w gestii władz krajowych. Dotyczy to głównie ochrony konsumenta, prania brudnych pieniędzy, usług płatniczych oraz oddziałów banków krajów trzecich na terytorium kraju unii bankowej. Sprawy objęte Jednolitym Regulaminem (SR – *Single Rulebook*) pozostają w kompetencji EBA.

Na mocy Rozporządzenia Rady UE z 15 października 2013 roku organem EBC odpowiedzialnym za jednolity nadzór jest Rada ds. Nadzoru (*Supervisory Board*). Na stanowisko jej Przewodniczącego powołana została 16 grudnia 2013 roku Danièle Nouy. Objęła ona swój urząd 2 stycznia 2014 roku.

Radzie będą podlegały organy pomocnicze i wykonawcze oraz wspólne zespoły nadzorcze.

Organami pomocniczymi są lub będą:

1. Komitet Sterujący (SC – *Steering Committee*): jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń Rady ds. Nadzoru; składa się z 10 członków: przewodniczącego, jego zastępcy, przedstawiciela EBC i 5 przedstawicieli krajowych organów nadzorczych.
2. Administracyjna Rada Odwoławcza (ABR – *Administrative Board of Review*); będzie ona dokonywała wewnętrznych przeglądów decyzji podjętych w trybie nadzoru – na wniosek osób fizycznych i prawnych będących adresatami decyzji nadzorczych EBC; liczy ona 5 osób – obywateli państw członkowskich unii bankowej o wysokim poziomie wiedzy i doświadczeniu w dziedzinie bankowości i innych usług finansowych oraz nadzoru.

3. Zespół Mediacyjny (MP – *Mediation Panel*); jego zadaniem jest rozstrzygnięcie na wniosek właściwego organu krajowego zastrzeżeń Rady Zarządzającej (Prezesów) EBC wobec projektów decyzji przygotowanych przez Radę ds. Nadzoru.

Do organów wykonawczych Rady ds. Nadzoru należą:

- a) I Dyrekcja Generalna Nadzoru Mikro Ostrożnościowego – sprawuje nadzór bezpośredni nad 30 bankami o największym znaczeniu systemowym;
- b) II Dyrekcja Generalna Nadzoru Mikro Ostrożnościowego – sprawuje nadzór bezpośredni nad pozostałymi (ponad 100) „istotnymi” bankami;
- c) III Dyrekcja Nadzoru Mikro Ostrożnościowego – sprawuje nadzór pośredni nad mniej istotnymi bankami w unii bankowej (ponad 6 tys.);
- d) IV Dyrekcja Generalna Nadzoru Mikro Ostrożnościowego – posiada kompetencje funkcjonalne (horyzontalne) w zakresie udzielania zezwoleń, egzekwowania prawa i sankcji, modeli wewnętrznych, jakości nadzoru, polityki nadzorczej, itp.;
- e) Dyrekcja Generalna Statystyki i Dyrekcja Generalna Systemów Informatycznych;
- f) Sekretariat Rady ds. Nadzoru – zajmuje się procedurami decyzyjnymi i polityką decyzyjną.

W składzie wspólnych zespołów nadzorczych znajdują się przedstawiciele EBC i krajowych organów nadzorczych. Na ich czele będą stali koordynatorzy, a w składzie znajdują się inspektorzy desygnowani przez EBC i właściwe krajowe organy nadzorcze. Zadaniem ich będzie nadzór operacyjny nad „istotnymi” bankami.

## 5. JEDNOLITY MECHANIZM NAPRAWY I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI DLA UNII BANKOWEJ (SRM – SINGLE RESOLUTION MECHANISM FOR THE BANKING UNION)

Komisja Europejska 6 czerwca 2012 roku przyjęła propozycję legislacyjną utworzenia mechanizmu naprawy i uporządkowanej likwidacji banków<sup>40</sup>. Jednak dopiero 20 marca 2014 roku zostało osiągnięte porozumienie polityczne

<sup>40</sup> EP&EUC, Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporzą-

Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie SRM, a uzgodniony tekst odpowiedniego rozporządzenia przyjął Parlament Europejski 15 kwietnia 2014 roku.

Na SRM składają się dwa podstawowe elementy:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zasady i procedury SRM (BRRR – *Bank Recovery and Resolution Regulation*)<sup>41</sup>; na jego podstawie została utworzona Rada ds. Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRB – *Single Resolution Board*);
2. Porozumienie międzyrządowe w sprawie przekazywania i uwspólnotwienia składek do Jednolitego Funduszu Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRF – *Single Resolution Fund*)<sup>42</sup>; zostało podpisane ono przez 26 państw UE (z wyjątkiem Szwecji i Wielkiej Brytanii) 26 maja 2014 roku; pomoc Funduszu będzie miała charakter tymczasowy (zwrotny).

Mechanizm rozpocznie swoją działalność jednocześnie z bezpośrednim nadzorem w ramach SSM, czyli 3 listopada 2014 roku. Banki bezpośrednio nadzorowane przez SSM będą podlegały bezpośrednio mechanizmowi SRM. Jego zadaniem jest zapewnienie, że bank podległy SSM w razie znalezienia się w poważnych trudnościach będzie mógł liczyć na korzystanie z efektywnej pomocy naprawczej i likwidacyjnej (w ostateczności) przy minimalnym koszcie dla podatników i realnej sfery gospodarki.

W odróżnieniu od Dyrektywy BRRD, która obejmuje swoim zasięgiem wszystkie kraje UE, Rozporządzenie BRRR stosuje się tylko do krajów członkowskich unii bankowej, a w szczególności do instytucji kredytowych tych krajów – zarówno „istotnych”, jak i pozostałych. Rada ds. Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRB) rozpocznie swoją działalność 1 stycznia 2015 roku jako niezależna Agencja UE. Pełnię swoich kompetencji osiągnie 1 stycznia 2016 roku po rozpoczęciu funkcjonowania przez Jednolity

---

dzenie (UE) nr 1093/2010, Bruksela 6.06.2012, COM(2012) 280 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0280&from=EN>

<sup>41</sup> EP&EUC, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 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 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dziennik Urzędowy UE L 225/1 z 30.07.2014.

EUC, Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund, signed on 26 May 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT>

<sup>42</sup> EUC, Agreement on the Transfer..., *op. cit.*

Fundusz Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRF). Rada będzie się składała z<sup>43</sup>:

- 1) Przewodniczącego, jego zastępcy i czterech członków zwykłych;
- 2) Członków po jednym reprezentujących krajowe organy naprawy i likwidacji banków;
- 3) Przedstawicieli EBC i Komisji Europejskiej – jako obserwatorów.

Będzie ona odpowiedzialna bezpośrednio przed Parlamentem Europejskim. Może on wzywać Przewodniczącego SRB na przesłuchania przed właściwym komitetem przynajmniej jeden raz w roku. Rada spotykać się będzie na dwóch rodzajach sesji:

- 1) sesjach wykonawczych (*executive sessions*) – w sprawie pomocy naprawczej do kwoty 5 mld euro rocznie,
- 2) sesjach plenarnych (*plenary sessions*) – w sprawie pomocy naprawczej przekraczającej rocznie 5 mld euro, 20% kapitału wpłaconego do SRF i 10% całego Funduszu. Na siedzibę Rady została wyznaczona Bruksela. Do głównych zadań SRB będzie należało:
  - a) sporządzanie planów naprawy i likwidacji banków, ocenianie ich wypłacalności oraz kwalifikowanie do korzystania z procedur naprawczych, w tym procedury *bail-in* – dotyczy to banków „istotnych”, gdy w grę wchodzi korzystanie ze środków SRF; w odniesieniu do pozostałych banków plany naprawcze sporządzane są przez właściwe organy krajowe;
  - b) wdrażanie naprawy i likwidacji instytucji kredytowych;
  - c) administrowanie Jednolitym Funduszem Naprawy i Likwidacji Banków (SRF).

Każde państwo członkowskie unii bankowej może zwrócić się do SRB o objęcie wszystkich jego banków bezpośrednią odpowiedzialnością tego organu. Rada może także z własnej inicjatywy podejmować decyzje w stosunku do wszystkich banków, jeżeli w grę wchodzi sięgnięcie do środków SRF – nawet gdy nie są one objęte bezpośrednim nadzorem SSB.

W procedurze naprawczej i likwidacyjnej uczestniczą:

1. Rada ds. Nadzoru (SSB) – organ EBC,
2. Rada ds. Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – Agencja UE,
3. Komisja Europejska,
4. Rada UE – w przypadku wniosku Komisji Europejskiej,
5. Jednolity Fundusz Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRF).

<sup>43</sup> EC, Single Resolution Board, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/single-resolution-board/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/single-resolution-board/index_en.htm) [dostęp: 5.07.2014].

Fazy procedury naprawczej i likwidacyjnej:

1. Faza I: SSB (lub z własnej inicjatywy SRB<sup>44</sup>) dokonuje oceny, czy bank znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej:
  - jest upadający lub prawdopodobnie zbankrutuje,
  - nie może być uratowany drogą pomocy udzielonej przez inne prywatne podmioty (*bail-in*) lub organy nadzorcze (*bail-out*) zgodnie z Dyrektywą BRRD; wynik oceny jest przekazywany krajowym organom naprawczym, Komisji Europejskiej i SRB.
2. Faza II: SRB dokonuje (jeżeli nie uczestniczyła w fazie I) własnej oceny, czy stwierdzone przez SSB okoliczności rzeczywiście występują i czy uratowanie banku jest w interesie publicznym, to znaczy, czy w ten sposób chroniona byłaby stabilność finansowa lub fundusze publiczne; jeżeli tak, to SRB we współpracy z właściwym krajowym organem naprawczym sporządza plan naprawczy (*resolution scheme*), w którym określone zostają:
  - umiejscowienie instytucji kredytowej,
  - proponowane środki zaradcze (sprzedaż banku bez zgody udziałowców, utworzenia banku „pomostowego” (*bridge institution tool*), zamiana długów na udziały, wydzielanie „nieregularnych” aktywów do tzw. złego banku),
  - sięgnięcie do środków SRF.SRB przygotowuje plany naprawcze i bezpośrednio zajmuje się procedurą naprawczą tylko w stosunku do banków bezpośrednio nadzorowanych przez EBC/SSB, czyli „istotnych” i transgranicznych oraz wobec których przewidywane jest sięgnięcie do środków SRF. W pozostałych przypadkach za wdrożenie planu naprawczego odpowiedzialny jest krajowy organ naprawczy. W przypadku stwierdzenia odchylenia od tego planu SRB zachowuje prawo do kierowania swoich poleceń bezpośrednio do banku będącego przedmiotem procedury naprawczej.
3. Faza III: SRB przekazuje (niezwłocznie) Komisji Europejskiej wniosek o postanowienie wszczęcia procedury naprawczej wraz z planem naprawczym. Komisja ma dwie możliwości:
  - a) nie zgłoszenie sprzeciwu – wówczas postanowienie wchodzi w życie w ciągu 24 godzin,
  - b) zgłoszenie w ciągu 12 godzin wniosku-zastrzeżenia do Rady UE z propozycją:

---

<sup>44</sup> SRB może się zwrócić do SSB o skierowania do niej wniosku o wszczęcie postępowania naprawczego, a w razie odmowy – jest uprawniona do wszczęcia procedury z własnej inicjatywy.

- sprzeciwu wobec wniosku SRB ze względu na brak interesu publicznego,
- zaaprobowania lub odrzucenia przez Radę wniosku Komisji, w którym proponuje ona przyznanie innej (wyższej lub niższej) kwoty pomocy z SRF niż wniosowała SRB.

Jeżeli Rada zaaprobuje wniosek pierwszy (sprzeciw wobec pomocy) lub odrzuci wniosek drugi (o dokonanie korekty kwoty pomocy), to SRB wydaje postanowienie o konieczności likwidacji instytucji finansowej zgodnie z prawem kraju jej siedziby. W razie zaaprobowania przez Radę propozycji korekty kwoty pomocy w ciągu 8 godzin SRB jest zobowiązana do dokonania odpowiedniej korekty planu naprawczego i przekazania postanowienia do właściwego organu naprawczego kraju siedziby instytucji kredytowej. Organ ten w pierwszej kolejności uruchamia środki pomocowe w trybie *bail-in* – do 8% wartości pasywów banku. Dopiero w drugiej kolejności następuje sięgnięcie do środków SRF w trybie *bail-out*.

Jednolity Fundusz Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji Banków rozpocznie działalność 1 stycznia 2016 roku pod warunkiem ratyfikacji porozumienia międzyrządowego w sprawie jego utworzenia przez państwa reprezentujące co najmniej 90% ważonych głosów krajów uczestniczących w unii bankowej i wejścia w życie Rozporządzenia BRRR. Fundusz będzie tworzony w latach 2016–2014 ze składek wnoszonych przez banki. Po ośmiu latach powinien osiągnąć poziom 1% wartości gwarantowanych depozytów w instytucjach kredytowych krajów unii bankowej. Wartość ta oceniana jest na 55 mld euro.

Stopień „uwspólnotowienia” (*mutualisation*) Funduszu będzie sukcesywnie wzrastał. W pierwszym roku ma on wynosić 40%, co oznacza, że 60% środków będzie w dyspozycji funduszy naprawczych krajów członkowskich unii bankowej. W drugim roku działalności SRF udział „uwspólnotowienia” wzrośnie do 60%, a w następnych latach – w równych kwotach do 100% w 2024 roku. Do tego czasu możliwe będzie korzystanie przez banki w procedurach naprawczych ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM – *European Stability Mechanism*). Składka poszczególnych banków będzie kalkulowana na podstawie wartości pasywów pomniejszonych o fundusze własne i gwarantowane depozyty danego banku w relacji do wartości tego samego wskaźnika dla ogółu instytucji kredytowych w tym kraju.

## 6. PERSPEKTYWY DALSZEJ INTEGRACJI FINANSOWEJ KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Analiza dotychczasowych działań pokazuje, że powstająca unia bankowa krajów UE będzie niekompletna w dwojakim wymiarze:

- geograficznym: jej uczestnikami będą kraje strefy euro i ci spośród pozostałych członków UE, którzy zechcą się do niej przyłączyć nie będąc w strefie euro,
- funkcjonalnym: obejmie scentralizowany nadzór bankowy oraz jednolity mechanizm naprawy i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych – z wyłączeniem jednak jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów, który pozostaje w rękach „narodowych”.

Będzie to zatem „pół-unia”, która stanowi jednak milowy krok naprzód w tworzeniu nowej architektury ekonomicznej Unii Europejskiej. Politycznym efektem tego kroku jest przełamanie występującej od kilku lat tendencji do „renacjonalizacji” Unii Europejskiej. Skutkiem ekonomicznym jest zapewnienie gospodarce europejskiej odporności na zewnętrzne szoki finansowe. Ponadto istotny będzie efekt transformacyjny europejskiego sektora bankowego. Wystąpi on na wielu płaszczyznach<sup>45</sup>:

1. Bardziej rygorystyczny nadzór nad sektorem bankowym UE; EBC jako ponadnarodowy nadzorca będzie prawdopodobnie bardziej wymagający i pozbawiony skłonności do faworyzowania instytucji kredytowych określonego kraju lub regionu. Odnosi się to zarówno do stanowienia przepisów regulacyjnych, jak i praktyki nadzorczej;
2. Obciążenie kosztami ratowania banków przed niewypłacalnością i upadłością samych banków, które złożą się na Jednolity Fundusz Naprawy i Uporządkowanej Likwidacji (SRF). Odciaży to podatników i budżety narodowe z obowiązku ich wspomaganie w sytuacjach zagrażających upadłością; korzyść ta jest szczególnie ewidentna w okresach recesji i kryzysów koniunkturalnych, kiedy budżety narodowe są i tak znacząco obciążone po pierwsze z tytułu większych wydatków (pomoc społeczna i antycykliczna), a po drugie – mniejszych wpływów podatkowych.
3. Sprzyjanie transgranicznej integracji finansowej: EBC nie będzie prowadził w okresach dekonunktury polityki ograniczania transgranicznych praktyk strukturalnych, co będzie korzystne z punktu widzenia budowy

<sup>45</sup> Europe's World, Europe's Half a Banking Union, June 15, 2014, autorzy: Adam S. Posen, Nicolas Veron, <http://europesworld.org/2014/06/15/europes-half-a-banking-union/#.U6BOiSgn-ul>



jednolitego rynku wewnętrznego UE. Także banki z krajów trzecich uzyskają szersze możliwości inwestowania i prowadzenia działalności w krajach UE.

4. Przywrócenie zaufania realnej gospodarki do banków z jednej strony, a wzrost podaży kredytów (dzięki „uzdrowieniu” bilansów banków) z drugiej, co będzie czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy.
5. Zmniejszenie stopnia dominacji sektora bankowego w systemie finansowym Unii Europejskiej<sup>46</sup>; EBC zamierza stymulować rozwój usług finansowych świadczonych przez pośredników nie-bankowych. Zróżnicowanie europejskiego systemu finansowego powinno sprzyjać konkurencji i wzrostowi gospodarczemu oraz zwiększaniu zatrudnienia. Poprawi ono także odporność sektora finansowego na szoki wewnętrzne i zewnętrzne, a w szczególności – ryzyka systemowe.
6. Zerwanie z możliwością stosowania „nacisku moralnego” (*moral suasion*) przez władze nadzorcze na banki w poszczególnych krajach w celu skłonienia ich do udzielenia pomocy finansom publicznym. EBC nie ma żadnego interesu w uczestniczeniu w tego rodzaju praktykach.
7. Na płaszczyźnie globalnej EBC i inne agencje (SRB) zyskają na znaczeniu w kontaktach z Komitetem Bazylejskim i Radą Stabilności Finansowej.

Oczywiście oprócz spodziewanych korzyści mogą pojawić się takie zagrożenia związane z utworzeniem unii bankowej, jak:

1. Możliwość zbyt rygorystycznego stanowienia regulacji nadzorczych i ich stosowania przez EBC, co może prowadzić do ujednoczenia modeli biznesowych i zmniejszenia różnorodności struktur bankowych.
2. Ewentualne konflikty między nadzorczymi władzami krajowymi i instytucjami europejskimi w sprawie naprawy i likwidacji banków mogą zagrozić całości systemu unii bankowej.
3. Fakt nie objęcia unią bankową wszystkich krajów członkowskich UE może zagrozić spójności jednolitego rynku europejskiego.
4. Poddanie różnym procedurom banków „istotnych” i pozostałych może prowadzić do arbitrażu regulacyjnego.
5. Zmniejszenie zakresu kompetencji władz krajowych nad bankami może prowadzić do oporu przed przystąpieniem niektórych krajów spoza strefy euro do unii bankowej; opóźnić to może moment ich wstąpienia do strefy euro.

---

<sup>46</sup> Patrz: G. Nosiadek, *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, rozdz. 4, [w:] D. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, OW WSHiP, Warszawa 2009.

Niewątpliwie korzyści z uczestniczenia w unii bankowej w długim okresie przeważają nad niebezpieczeństwami, mimo niektórych analiz wskazujących na coś przeciwnego<sup>47</sup>. Dla krajów strefy euro unia bankowa jest instytucją gwarantującą jej stabilność, a dla pozostałych krajów UE – mechanizmem ułatwiającym przystąpienie do niej.

Następnym krokiem będzie musiało być utworzenie jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów w skali unii bankowej. Równoległe powinny być jednak prowadzone prace zmierzające do ustanowienia pełnej unii finansowej krajów UE. W podobnych jednolitych ramach instytucjonalnych mogą przecież funkcjonować rynki kapitałowe (papierów wartościowych), ubezpieczeń, funduszy emerytalnych i usług zarządzania aktywami finansowymi, a także pozostałych usług finansowych (leasing, factoring, itp.).

Jest to kierunek integracji finansowej krajów UE, który będzie w moim przekonaniu nieuchronnie realizowany – szybciej lub wolniej, w zależności od okoliczności i uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych.

## BIBLIOGRAFIA

### Wydawnictwa zwarte

Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2008.

Nosiadek G., *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, rozdz. 4, [w:] D. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, OW WSHiP, Warszawa 2009.

Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu.PL Platinum, Warszawa 2014.

Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.

### Artykuły i przemówienia

Barnier M., *The European banking union, a precondition to financial stability and a historical step forward for European integration*, Transatlantic Corporate Governance Dialogue, Brussels 17 December 2012, European Commission – Spokepersons Service, SPEECH/12/963.

<sup>47</sup> Z. Szpringer, *Unia bankowa*, Infos. Biuro Analiz Sejmowych, 2013, nr 8 (145), s. 4.

- CEP, Komunikat UE. Pomoc publiczna dla banków. Broszura, Centrum für Europäische Politik – Forum Obywatelskiego Rozwoju, Broszura CEP nr 4/2014.
- McCann FitzGerald, Changes to Deposit Guarantee Schemes. Briefing, <http://www.mccannfitzgerald.ie/McfgFiles/knowledge/5620-Changes%20to%20Deposit%20Guarantee%20Schemes.pdf#page=1>
- Constâncio V., *Speech at the conference 'Financial Regulation: Towards a Global Regulatory Framework'*, Chatham House City Series, London, 11 March 2013.
- EC, Single Resolution Board, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/single-resolution-board/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/single-resolution-board/index_en.htm) [dostęp 5.07.2014].
- Europe's World, Europe's Half a Banking Union, June 15, 2014, autorzy: Adam S. Posen, Nicolas Veron.
- FBD, Banking Union – Single Supervisory Mechanism (SSM) – SSM Framework Regulation (SSMFR), Freshfields Bruckhaus Deringer, Briefing, 12 June 2014.
- Finance Watch, Europe's banking trilemma. Why banking reform is essential for a successful Banking Union, Bruxelles September 2013, autorzy: D. Lindo, K. Hanula-Bobbitt.
- Groszek M., *Czy to ostatnia duża reforma banków w Unii?*, „Rzeczpospolita”, nr 87 (9814) z 14 kwietnia 2014 r.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, NBP, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 289/2013.
- Nosiadek G., *Globalny kryzys ekonomiczno-finansowy a reforma międzynarodowego systemu walutowo-finansowego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, 2009, nr 2(25).
- Nosiadek G., *Reforma architektury ekonomicznej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 4(43).
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, Infos. Biuro Analiz Sejmowych, nr 8 (145)/2013.

## Raporty

- EBC, Postępy w operacyjnym wdrażaniu rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, Raport Kwartalny o Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, 2014/1, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20141pl.pdf>
- EBC, Postępy w operacyjnym wdrażaniu rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, Raport Kwartalny o Jednolitym Mecha-

- nizmie Nadzorczym, 2014/2, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20142pl.pdf>
- EC, Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions, 29 January 2014, MEMO/14/63.
- EP, Report on reforming the structure of the EU banking sector, Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 24 June 2013, 2013/2021 (INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-IIIEPII NONSGML+REPORT+A7-2013-0231+0+DOC+PDF+V0IIEN>
- European Council (a), Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels 14 December 2012a, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf) 2.
- European Council (b), Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels 5 December 2012b, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/eu/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/eu/ec/134069.pdf)
- Larosière de, The High-Level Group on Financial Supervision In the EU – Chaired by Jacques de Larosière – Report, Brussels 25 February 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/statement\\_20090225\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/statement_20090225_en.pdf)
- Liikanen E., Final Report of the high-level expert group on reforming the structure of the EU banking sector, Brussels 2 October 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high\\_level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high_level_expert_group/report_en.pdf)
- Rada Europejska, W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya, Bruksela 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/dpcs/pressdata/PL/ec/131295.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/dpcs/pressdata/PL/ec/131295.pdf)
- SWD, Facts and Figures on State aid in the EU Member States – 2012 Update, Accompanying the document State aid Scoreboard 2012 Update. Report on State aid granted by the EU Member States (COM(2012) 778 final), SWD (2012) 443 final, Commission Staff Working Document, Brussels 21.12.2012, s. 30–31, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0443:FIN:EN:PDF>

### Źródła prawa

- BRRD, Directive 2014/59/EU of the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/89/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/56/EC, 2007/36/EC/2011/35//EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU)

- No. 1093/2010 and (EU) No. 648/2012, of the European Parliament and of the Council, OJ L 173 of 12.6. 2014, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.173.01.0190.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.173.01.0190.01.ENG)
- CRD IV, Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, Official Journal of the EU, L 176/338, Vol. 56, 27 June 2013.
- CRR, Regulation (EU) No. 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No. 648/2012, Official Journal of the EU, L 321/6, Vol. 56, 26 June 2013.
- DGSD, Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May on deposit-guarantee schemes, Official Journal (EC), L 135, 31 May 1994.
- DGSD, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dziennik Urzędowy UE L 173/149 z dnia 12 czerwca 2014 r. ('Recast Directive').
- EBC, Rozporządzenie EBC z 16 kwietnia 2014 r, ustanawiające ramy współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzoru między EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi, ECB/2014/17.
- ECB-Eurosystem, Bank structural reform – position of the Eurosystem on the Commission's consultation document, Brussels, 24 January 2013, [http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/120128\\_eurosystem\\_contributionen.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/120128_eurosystem_contributionen.pdf)
- EC, Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.
- EC, Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis („Banking Communication”), Official Journal of the EU, C 216/01, 30 July 2013.
- EC, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on structural measures improving the resilience of EU credit institutions, 29 January 2014, COM/2014/043 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014PC0043>
- EUC, Rozporządzenie Rady UE z 15 października 2013 r. w sprawie nadania EBC zadań związanych z polityką nadzoru ostrożnościowego nad instytu-

cjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy UE, L 287/63 z dnia 29 października 2013 r.

EP&EUC, Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Bruksela 6.06.2012, COM(2012) 280 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0280&from=EN>

EP&EUC (a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms In the Framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, Brussels 23 April 2014, 8314/4, 2013/0253 (COD), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208314%202014%20INIT>

EP&EUC (b), Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism an a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, Brussels, 3 July 2014, PE-CONS 88/14, 2013/0253 (COD), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=PE%2088%202014%20INIT>

EP&EUC, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 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 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dziennik Urzędowy UE L 225/1 z 30.07.2014.

EP&EUC, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 22 października 2013 r. zmieniające Rozporządzenie Rady UE z 2010 r. w sprawie utworzenia EBA, Dziennik Urzędowy UE, L 287/5 z dnia 29 października 2013 r.

EUC, Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund, signed on 26 may 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT>

## UNIA BANKOWA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

W wyniku globalnego kryzysu finansowego kraje Unii Europejskiej doznały głębokiej depresji. Okazało się, że system finansowy, a szczególnie europejski sektor bankowy, jest nieodporny na tego rodzaju zdarzenia, głównie wskutek niedoskonałej architektury finansowej. Podjęte działania poszły w kierunku reform strukturalnych i utworzenia unii bankowej. Podczas, gdy reformy strukturalne sektora bankowego objęły wszystkie kraje UE, unia bankowa będzie dotyczyła jedynie krajów strefy euro oraz tych spośród pozostałych krajów UE, które wyrażą wolę uczestniczenia w nowej architekturze finansowej. Stanowić będzie ona dobrą podstawę do podjęcia następnych kroków zacieśniających więzi integracyjne w Europie.

## BANKING UNION OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

### Summary

As a result of the global financial crisis, the European Union countries suffered deep recession. It turned out that the financial system, especially the European banking sector, is not resistant to the influence of such events mainly because of imperfect financial architecture. Undertaken measures aimed at structural reforms and the establishment of a banking union. While structural reforms of the banking sector covered all the European Union countries, the banking union will affect only the Eurozone countries and those remaining ones that express the will to participate in the new financial architecture. It will constitute a good basis for undertaking further strong integration steps in Europe.

## БАНКОВСКИЙ СОЮЗ СТРАН-УЧАСТНИЦ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### Резюме

В результате глобального финансового кризиса страны-участницы Европейского Союза оказались в состоянии глубокой депрессии. Как оказалось, финансовая система, в частности, европейский банковский сектор, неустой-

чивы к подобного рода ситуациям, в основном вследствие несовершенной финансовой структуры. Предпринятые действия были направлены на структурные реформы и создание банковского союза. В то время, как структурными реформами банковского сектора охвачены все страны-участницы ЕС, банковский союз коснётся только стран еврозоны, а также тех из числа остальных стран ЕС, которые выразят желание принять участие в новой финансовой архитектуре. Последняя будет служить хорошим основанием для принятия следующих мер по укреплению интеграционных связей в Европе.