

PAWEŁ SMAGA*

Optymalny kształt pierwszego filara unii bankowej

Wstęp

Utworzenie efektywnie funkcjonującej unii bankowej w UE stanowi jedno z największych wyzwań stojących przed europejskim sektorem finansowym po wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Niniejszy artykuł ma na celu analizę przyczyn, dla których powstał ten projekt, oraz próbę krytycznej oceny, jakie konsekwencje unia bankowa może mieć nie tylko dla stabilności finansowej w UE, ale i dla instytucjonalnego kształtu architektury sieci bezpieczeństwa finansowego zarówno na poziomie krajowym, jak i w całej UE. Kryzys finansowy wykazał potrzebę nadzoru o charakterze systemowym oraz niedostatki w nadzorze mikroostrożnościowym. Zmiany percepcji stabilności finansowej po kryzysie doprowadziły do licznych inicjatyw regulacyjnych, których celem jest nie tylko wzmocnienie odporności systemu finansowego, ale przede wszystkim ograniczenie prawdopodobieństwa kolejnego kryzysu (Szpunar 2013, s. 39). Zmiany regulacyjne dotyczą głównie sektora bankowego, a w mniejszym stopniu pozostałych sektorów systemu finansowego. Projekt unii bankowej stanowi kontynuację reform instytucjonalnych w UE mających na celu przyczynianie się do stabilności finansowej, czemu służyło utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), implementacja rozwiązań Bazylei III w formie pakietu CRD IV/CRR oraz propozycja oddzielenia działalności inwestycyjnej od działalności depozytowo-kredytowej w bankach na podstawie raportu grupy E. Liikanena. Ze względu na to, że wdrażanie unii bankowej jest nowym projektem, jej implikacje nie są jeszcze wystarczająco przeanalizowane ani skwantyfikowane, co stwarza wartościowe pole badawcze.

Artykuł stanowi rozwinięcie badań nad unią bankową. Przedmiotem analizy w artykule jest pierwszy – nadzorczy – filar unii bankowej. Analizę potencjalnego

* Dr Paweł Smaga – Instytut Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie oraz Narodowy Bank Polski, e-mail: pawel.smaga@nbp.pl. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autora i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony.

kształtu trzeciego filara zawiera inna publikacja autora (Smaga 2014). W artykule zostanie wykorzystana metoda dedukcyjna oraz przegląd literatury, choć jest ona jeszcze niezbyt obfita. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jakie są przyczyny, dla których zaczęto tworzyć unię bankową? Jakie cele stawia się przed unią bankową i czy jest w ona w stanie je osiągnąć?
2. Jakie „wady konstrukcyjne” pierwszego filaru unii bankowej mogą ograniczać jej skuteczne funkcjonowanie?
3. Jakie skutki może mieć utworzenie unii bankowej dla kształtu europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego?

Układ artykułu jest ściśle związany z celami badawczymi. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono genezę unii bankowej i przyczyny oraz cele jej powstania. W drugiej części syntetycznie scharakteryzowano kształt pierwszego filara unii bankowej. W części trzeciej są przedstawione dylematy i problemy związane z jego konstrukcją. Artykuł kończy podsumowanie zawierające wnioski oraz odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

1. Przyczyny utworzenia unii bankowej w UE

Pomysł utworzenia wspólnego nadzoru finansowego w UE nie jest pomysłem nowym, gdyż pojawiał się on już w momencie konstruowania strefy euro¹, choć dopiero po wybuchu globalnego kryzysu finansowego zyskał szersze grono zwolenników i co ważne – polityczne poparcie. W maju 2012 r. Komisja Europejska wezwała do utworzenia unii bankowej, a w czerwcu 2012 r. wydano raport H. van Rompuy (van Rompuy 2012), w którym nakreślono mapę drogową wzmocnienia UGiW poprzez wzrost integracji w sferze finansowej, budżetowej, polityki gospodarczej oraz zapewnienie demokratycznej odpowiedzialności procesów decyzyjnych podejmowanych w UGiW. Filar integracji finansowej przewidywał utworzenie unii bankowej, składającej się ze zintegrowanego systemu nadzoru finansowego nad sektorem bankowym, paneuropejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (mechanizm *resolution*) oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów. Jako przyczyny utworzenia unii bankowej wskazano wzmocnienie instytucjonalnego kształtu sieci bezpieczeństwa finansowego, szczególnie w strefie euro, przy zapewnieniu rozwoju jednolitego rynku usług finansowych.

Następnie, we wrześniu 2012 r., Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad

¹ W 1999 r. już wspominali o jego potrzebie T. Padoa-Schioppa (Padoa-Schioppa 1999) oraz C. Noia i D. Giorgio (Noia, Giorgio 1999, s. 26–28). Przegląd przedkryzysowych koncepcji organizacji nadzoru bankowego w EBC przedstawiają O. Szczepańska (2008, s. 220–222) oraz J. Koleśnik (2013b, s. 94).

instytucjami kredytowymi². Ostatecznie rozporządzenie przyjęto 15 października 2013 r. i pierwszy filar zacznie działać od 4 listopada 2014 r. Z kolei w kwietniu 2014 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie drugiego filara unii bankowej, tj. jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Na chwilę obecną proces budowy unii bankowej uznano za zamknięty i zrezygnowano z budowy jednolitego systemu gwarantowania depozytów, poprzestając na wzmocnionej harmonizacji krajowych DGS³.

Można wskazać na następujące przesłanki utworzenia unii bankowej:

1. *Ograniczenie negatywnych, wzajemnie wzmacniających się powiązań między kondycją sektora bankowego i sektora finansów publicznych (pętla kryzysowa), głównie w krajach (peryferyjnych) strefy euro.*

Z badań autora (Smaga 2012, s. 7–30) wynika, że następuje obustronny transfer ryzyka między sektorem bankowym a sektorem finansów publicznych. Jest to m.in. efektem angażowania się banków w zakup papierów rządowych (o uprzywilejowanym statusie w regulacjach kapitałowych i płynnościowych⁴) głównie z kraju, gdzie prowadzą one działalność (zjawisko *home bias*). Na skutek pogorszenia kondycji finansów publicznych czy spadku ratingu kraju utrzymywane w aktywach banków obligacje rządowe mogą tracić na wartości, co osłabia kondycję sektora bankowego, który ograniczając pełnienie funkcji pośrednictwa finansowego negatywnie oddziałuje na sferę realną. Recesja z kolei skutkuje pogorszeniem salda budżetowego, podobnie jak pakiety pomocowe na dokapitalizowanie sektora bankowego w kryzysie. Takie sprzężenia zwrotne można było obserwować w Hiszpanii, Irlandii i Grecji; były one widoczne m.in. w korelacji spreadów na rynku obligacji państw strefy euro i kwotowań CDS (Acharya i in. 2011, s. 22–38). Tak duża skala negatywnych sprzężeń zwrotnych wynika zdaniem O. Szczepańskiej (2013, s. 44) ze struktury systemu bankowego UE: jego rozmiarów, dominacji dużych międzynarodowych grup bankowych oraz istnienia systemowo znaczących instytucji finansowych (*systematically important financial institutions* – SIFI) – prawie połowa banków z listy G-SIFI FSB to banki europejskie. Działania EBC poprzez LTRO spowodowały częściowe ograniczenie ryzyk i trudności w pozyskiwaniu źródeł finansowania przez banki europejskie, lecz jednocześnie pozwoliły na zwiększenie zaangażowania banków w rządowe papiery wartościowe i nasilenie zjawiska *home bias*, co można obserwować szczególnie w krajach peryferyjnych strefy euro. Aby ograniczyć pętlę kryzysową, EBC jako nadzorca powinien limito-

² Opublikowano również projekt rozporządzenia zmieniający funkcjonowanie EBA, m.in. w zakresie zasad głosowania, co jednak nie jest przedmiotem artykułu.

³ Więcej nt. docelowego modelu systemu gwarantowania depozytów w UE w (Koleśnik 2013a, s. 92–99) oraz (Smaga 2014, s. 99–122). Budowa jednolitego systemu gwarantowania depozytów, dysponującego wspólnotowionym, dobrze skapitalizowanym funduszem, jest istotna w kontekście niewielkiego potencjału finansowego funduszy krajowych w UE (Iwanicz-Drozdowska 2011, s. 83–85).

⁴ Status uprzywilejowany obligacji rządowych obejmuje m.in. niski lub zerowy wymóg kapitałowy na te ekspozycje (na podstawie CRD IV w UE) oraz na ekspozycje nimi zabezpieczone, wyłączenie z limitów koncentracji, klasyfikację papierów rządowych jako wysoce płynnych na potrzeby wskaźników płynności oraz preferencyjne traktowanie w operacjach z bankiem centralnym.

wać możliwość nabywania przez nadzorowane banki papierów skarbowych kraju, w którym prowadzą one działalność (Huertas 2013, s. 7).

Aby ograniczyć negatywne sprzężenia zwrotne, powstanie unii bankowej ma umożliwić bezpośrednio dokapitalizowanie banków przez ESM (bez pośrednictwa budżetów krajowych, które wcześniej zwiększało obciążenie długiem publicznym), co sprzyjałoby odbudowie zaufania do europejskiego systemu bankowego. Ponieważ jednak powiązania między sektorem bankowym i sektorem finansów publicznych przebiegają przez wiele kanałów, wynikają z wielu czynników i narastały przez lata, naiwne byłoby sądzić, że utworzenie unii bankowej w pełni je wyeliminuje. Można jednak przypuszczać, że pełna unia bankowa częściowo przeciwdziałałaby narastaniu nierównowag makroekonomicznych, szczególnie w krajach peryferyjnych.

2. Zmniejszenie transgranicznego efektu zarażania między krajami strefy euro i przenoszenia się ryzyka systemowego danego kraju na poziom całej strefy euro, zagrożającego jej stabilności.

Przed kryzysem można było zaobserwować nie tylko wzrost rozmiarów systemu finansowego w krajach UE przekraczający rozmiary krajowych gospodarek, lecz także powstawanie SIFI, których upadłość mogłaby spowodować efekt zarażania i przenieść się przez różne kanały (np. rynkowy, ekspozycji bilateralnych, behawioralny) na pozostałe instytucje oraz do systemów finansowych innych krajów. Obserwowany przed kryzysem wysoki stopień działalności transgranicznej banków w UE i wzrost integracji finansowej sprzyjały wzrostowi ryzyka systemowego. Ważne jest więc ograniczanie potencjalnych źródeł ryzyka systemowego już na poziomie kraju oraz uwzględnienie możliwych negatywnych efektów zewnętrznych dla powiązanych systemów finansowych, do czego brak jednak motywacji nadzorca odpowiedzialnego tylko za stabilność krajowego systemu finansowego. Utworzenie unii bankowej może przyczynić się zatem do wzmocnienia stabilności finansowej w całej UE w długim okresie.

3. Ograniczenie ryzyka dezintegracji rynków finansowych, pogarszającej sytuację na jednolitym rynku usług finansowych i zmniejszającej jego wpływ na ożywienie gospodarcze.

Raport EBC (EBC 2012, s. 8–12) wskazuje, że kryzys finansowy spowodował zmniejszenie integracji rynku usług finansowych w UE; w szczególności dotyczyło to zabezpieczonego i niezabezpieczonego rynku pieniężnego oraz rynku długu. Zaburzało to mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej. Utworzenie unii bankowej ma sprzyjać jego udroźnieniu, pogłębieniu integracji na rynkach, stworzeniu stabilnych ram instytucjonalnych oraz być komplementarne wobec antykryzysowych działań EBC. EBC podjął niestandardowe działania, aby ograniczyć dezintegrację rynków finansowych w UE (np. rynku obligacji rządowych), Fragmentaryzacja rynków finansowych w poszczególnych krajach strefy euro sprawiała, że odmiennie reagowały one na zmiany polityki pieniężnej EBC (np. zmiany poziomu stóp procentowych). Towarzyszący utworzeniu unii bankowej niezależny przegląd jakości aktywów w bankach oraz wiarygodne testy warunków skrajnych (Constâncio 2013) dają szansę na wzmocnienie zaufania i ograniczenie niepewności dotyczącej kondycji sektora bankowego w UE.

4. Pogłębianie integracji rynku wewnętrznego poprzez stworzenie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych oraz ujednoczenie praktyk nadzorczych.

Dążenie do maksymalnej harmonizacji regulacji ostrożnościowych i ograniczanie opcji narodowych może z jednej strony sprzyjać zapewnieniu porównywalnych, konkurencyjnych warunków działania wszystkim bankom z różnych krajów członkowskich, ale z drugiej ogranicza możliwość elastycznego reagowania władz krajowych na ryzyka specyficzne dla ich systemu finansowego⁵ (np. za pomocą polityki makroostrożnościowej). Unia bankowa może przyczynić się do pogłębiania integracji rynku wewnętrznego tylko wtedy, gdy będzie otwarta na uczestnictwo krajów spoza strefy euro. Ujednoczenie praktyk nadzorczych przez standardy techniczne EBA i zasady sprawowania nadzoru EBC, wraz z pakietem CRD IV/CRR, stanowią szansę na stworzenie *single rulebook*⁶ i promowanie najlepszych praktyk sprawowania nadzoru w krajach uczestniczących w unii bankowej. Logiczne jest, aby jednolity nadzór był sprawowany według zharmonizowanych zasad. Ułatwiłoby to funkcjonowanie szczególnie transgranicznie działającym bankom w krajach unii bankowej, pozwoliłoby na efektywniejszą alokację i wycenę kapitału w unii bankowej⁷ oraz na większą porównywalność wyników finansowych banków. Daje to także szansę na ocenę kondycji banku w mniejszym stopniu zależną od kondycji kraju, w którym prowadzi on działalność, ograniczenie *home bias* oraz większą możliwość finansowania banków ze źródeł innych niż lokalna baza depozytowa.

5. Zapewnienie większej integracji systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w świetle integracji transgranicznej rynku finansowego w UE oraz błędów popełnianych przez nadzorców krajowych.

Przed utworzeniem unii bankowej nadzór mikro- i makroostrożnościowy pozostawały w kompetencjach władz krajowych. Utworzony ESNF ma w większości funkcje jedynie koordynacyjne. Błędy w zakresie nadzoru krajowego znacznie podważyły zaufanie do sektora bankowego UE, a ponadto sprzyjały napięciom na rynkach długu. Obowiązująca w strefie euro zasada podwójnej separacji między bankowością centralną i nadzorem bankowym (Szczepańska 2008, s. 210) oraz pozostawienie odpowiedzialności za utrzymanie stabilności finansowej w UE w kompetencjach narodowych instytucji nadzorczych (w tym banków centralnych) okazały się nieoptymalnym rozwiązaniem.

Unia bankowa stanowi próbę rozwiązania trylematu stabilności finansowej autorstwa D. Schoenmakera⁸, tzn. tezy, że nie jest możliwe osiągnięcie jednocześnie

⁵ W. Wagner (2012, s. 121) podkreśla, że w procesie harmonizacji regulacji na poziomie europejskim należy unikać tworzenia systemów finansowych o podobnych strukturach (wzrost narażenia na szok symetryczny) i należy dążyć do dywersyfikacji form pośrednictwa finansowego.

⁶ Może być to korzystne szczególnie dla banków o rozwiniętej działalności transgranicznej, gdy wszystkie filie/oddziały będą podlegać w dużej mierze zharmonizowanym przepisom.

⁷ EBC w ramach unii bankowej, w większym stopniu niż nadzór krajowy, może być skłonny sprzyjać zcentralizowanemu zarządzaniu kapitałem i płynnością przez grup bankowe oraz znosić konieczność spełniania norm ostrożnościowych na poziomie pojedynczej instytucji. Jednocześnie mogłoby to ograniczać swobodę nakładania ostrzejszych norm makroostrożnościowych przez władze krajowe.

⁸ Wraz z postępującą integracją rynku finansowego i rozwojem działalności transgranicznej krajowa polityka na rzecz stabilności finansowej staje się coraz mniej efektywna (Schoenmaker 2011, s. 1-9).

więcej niż dwóch z trzech celów: stabilny system finansowy, zintegrowany system finansowy, odpowiedzialność władz krajowych za stabilność finansową. Władze krajowe, sprawujące nadzór ostrożnościowy, w niewystarczającym stopniu uwzględniały negatywny wpływ niestabilności krajowego systemu finansowego na system finansowy UE oraz transgraniczny charakter ryzyka systemowego. Ponadto krajowe naciski polityczne ograniczały skuteczność i niezależność nadzoru, co prowadziło do nadmiernej pobłażliwości (*forbearance*) wobec nadzorowanych podmiotów i skutkowało przeszacowywaniem kondycji krajowego sektora finansowego (np. w Hiszpanii). Utworzenie unii bankowej sprzyjałoby poprawie jakości nadzoru ostrożnościowego oraz współpracy transgranicznej w ramach kolegów nadzorczych. Podobnie można spodziewać się, że nadzór nad transgranicznie działającymi grupami bankowymi w UE będzie bardziej efektywny, jeśli będzie sprawowany przez EBC, a nie przez nadzorców krajowych⁹. Brak jednoznaczności w przyjętej strategii LOLR w euro-systemie nie sprzyja przejrzystości działań interwencyjnych prowadzonych przez EBC, co jest dodatkowo utrudnione przez brak bezpośredniego dostępu do danych z nadzoru mikroostrożnościowego. Również i ten problem może rozwiązać utworzenie unii bankowej. Wraz z przejmowaniem odpowiedzialności na nadzór EBC powinien przejść odpowiedzialność za awaryjne dostarczanie płynności. W konsekwencji utworzenie unii bankowej może przyczynić się do dbałości o ponadnarodową stabilność finansową jako „dobro publiczne” całej UE.

Można przypuszczać, że samo utworzenie unii bankowej będzie stanowiło jedynie krok w stronę osiągnięcia wyznaczonych celów, co jest możliwe dopiero w długim okresie. Niezbędne są również dodatkowe reformy regulacyjne oraz utworzenie pełnej unii bankowej, wraz z jednolitym systemem gwarantowania depozytów.

2. Charakterystyka jednolitego mechanizmu nadzorczego

Pełna unia bankowa¹⁰ powinna składać się z wzajemnie powiązanych: jednolitego zbioru przepisów nadzorczych (*single rulebook*), jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism* – SSM), jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Single Resolution Regime* – SRM), jednolitego systemu gwarantowania depozytów (*Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS) oraz mechanizmu wsparcia kapitałowego ESM (*fiscal backstop*). Mechanizmy te polegają na przeniesieniu większości uprawnień w odpowiednich obszarach z poziomu narodowego na europejski. Unię bankową zaczęto tworzyć od SSM, a następnie powołano SRM.

⁹ Liczne upadłości takich grup bankowych i nieskuteczność koordynacji działań krajowych nadzorców oraz porozumień o współpracy (*Memorandum of Understanding* – MoU) stanowiły jedną z istotnych wad dotychczasowej architektury nadzorczej w UE. Analizy przypadków upadłości transgranicznych instytucji finansowych – zob. Schoenmaker (2012, s. 4).

¹⁰ Więcej nt. struktury unii bankowej i jej poszczególnych filarów – zob. Pisani-Ferry, Wolff (2012, s. 7–11).

W ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego Europejskiemu Bankowi Centralnemu zostały powierzone wybrane, najważniejsze obowiązki z zakresu nadzoru mikro- i makroostrożnościowego nad bankami strefy euro na podstawie art. 127 (6). TFUE¹¹. Jest to system wzajemnie ze sobą powiązanych nadzorców – EBC i organów krajowych. Jednak EBC będzie sprawował bezpośredni nadzór w praktyce tylko nad bankami systemowo istotnymi (według określonych kryteriów), podczas gdy nadzorcy krajowi będą w większym stopniu odpowiadać za nadzór nad mniejszymi bankami¹². Kryteria te obejmują m.in. nominalną wartość aktywów banku i relatywną ich wielkość w stosunku do PKB kraju. Organ krajowy może, jeśli uzna to za zasadne, przekazać pod bezpośredni nadzór EBC również inne banki. EBC może w każdej chwili przejąć bezpośredni nadzór nad dowolnym bankiem w SSM i będzie również sprawował bezpośredni nadzór nad bankami korzystającymi ze wsparcia z EFSF/ESM. Niezależnie od tego, EBC nadzoruje bezpośrednio co najmniej trzy banki w danym kraju. Nadzorcy krajowi będą odgrywać rolę służebną i będą wykonywać instrukcje EBC oraz sprawować nadzór według zharmonizowanych zasad ustalonych przez EBC. Za decyzje nadzorcze będzie odpowiedzialny nowy organ w EBC – Rada ds. Nadzoru (*Supervisory Board*), w skład której wchodzi przedstawiciele krajowych organów mikroostrożnościowych i EBC. Rada ds. Nadzoru będzie przygotowywać decyzje nadzorcze¹³ dla Rady Prezesów. Odpowiedzialność za politykę makroostrożnościową będzie współdzielona przez organy krajowe i EBC na zasadzie wzajemnego notyfikowania podejmowanych działań, z możliwością zaostżenia parametrów zharmonizowanych narzędzi makroostrożnościowych (np. bufora kapitałowego) przez EBC. SSM, którego członkami będą z definicji kraje strefy euro, jest otwarty na udział krajów UE spoza strefy euro (poprzez podpisanie porozumienia o bliskiej współpracy¹⁴); kraje te nie miałyby jednak w SSM tych samych praw co kraje strefy euro. SSM zacznie funkcjonować od 4 listopada 2014 r.

¹¹ „Rada (...) może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych.” Oznacza to, że EBC nie może stać się jedynym nadzorcą wszystkich banków w strefie euro, gdyż mogą mu być powierzone jedynie „szczególne zadania”. Wyklucza się również udział EBC w nadzorze nad sektorem ubezpieczeń oraz infrastrukturą rynku finansowego (np. CCP), co może utrudnić EBC uzyskanie pełnego obrazu zagrożeń wynikających z ryzyka systemowego.

¹² Podobny pomysł dualnego modelu nadzorczego już w 2008 r. proponowała M. Iwanicz-Drozdowska (Iwanicz-Drozdowska 2008, s. 120), tj. nadzór nad instytucjami działającymi wyłącznie lub w większej części lokalnie byłby w rękach krajowych, a nadzór nad instytucjami działającymi transgranicznie byłby w kompetencjach paneuropejskiej instytucji.

¹³ Istnieje ryzyko, że nadzorcy z wszystkich krajów SSM będą podejmować decyzje wobec wszystkich banków, a więc nawet tych, które nie prowadzą działalności na ich terenie, co może nie tylko nie być uzasadnione, ale i przedłużać proces decyzyjny.

¹⁴ Kraj spoza strefy euro, który zdecyduje się na nawiązanie bliskiej współpracy z EBC, wykorzystuje tzw. opcję *opt-in*, stając się krajem „stowarzyszonym”.

3. Próba krytycznej oceny wad konstrukcyjnych jednolitego mechanizmu nadzorczego

Proponowany kształt SSM i kolejne kroki tworzenia unii bankowej niosą ze sobą określone zagrożenia oraz powstają dylematy w zakresie zapewnienia skuteczności funkcjonowania nowego kształtu paneuropejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego.

Przekazaniu uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru na poziom europejski poprzez uczestnictwo w SSM nie towarzyszy przekazanie odpowiedzialności za stabilność finansową. Uczestnictwo krajów UE nienależących do strefy euro w SSM nie jest dla nich optymalne. Wadą obecnego kształtu SSM jest pozostawienie odpowiedzialności za stabilność finansową na poziomie krajowym, tzn. koszty działań interwencyjnych (kryzysu) będą dalej częściowo ponosić krajowe DGS i rządy, podczas gdy za prewencję będzie odpowiedzialny w istotnym stopniu EBC na poziomie europejskim. Asymetria ta będzie występować do momentu utworzenia na poziomie europejskim SRM i SDGS dysponujących odpowiedniej wielkości funduszami. W przypadku gdy działania i polityka nadzorcza EBC będą skutkowały niestabilnością na poziomie danego kraju, koszty tej niestabilności (np. fiskalne – dokapitalizowanie, gospodarcze – recesja w sferze realnej) będą ponosić poszczególne kraje.

Dotyczy to w szczególności krajów „stowarzyszonych”. Jako członkowie unii bankowej będą one dyskryminowane, nie mając dostępu do ESM i wsparcia płynnościowego EBC, ani prawa głosu w Radzie Prezesów EBC (organu formalnie odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w SSM) – w przeciwieństwie do krajów strefy euro. Część tych ograniczeń wynika z zapisów TFUE. W przypadku uczestnictwa w SSM istnieje ryzyko, że EBC nie będzie zwracał wystarczającej uwagi na ryzyka specyficzne dla danego kraju, ale nieistotne z perspektywy europejskiej. O ile pożądanym byłoby zapewnienie równości praw i obowiązków wszystkich krajów uczestniczących w SSM, o tyle nie jest to możliwe bez zmiany m.in. TFUE oraz traktatu ws. ESM. Proponowane są „półśrodki” w postaci zespołu mediacyjnego, równego uczestnictwa w Radzie ds. Nadzoru (przygotowującej decyzje dla Rady Prezesów EBC). Możliwe byłoby również udostępnienie swapu walutowego EBC z krajowym bankiem centralnym (co byłoby szczególnie ważne dla krajów, w których istotną rolę odgrywają kredyty denominowane w euro). Rozwiązania te stanowią jedynie iluzoryczną poprawę gorszej pozycji krajów „stowarzyszonych”. O ile zasadnym byłoby objęcie możliwością korzystania ze wsparcia ESM wszystkich członków SSM (np. zrównanie pozycji konkurencyjnej sektorów bankowych w krajach SSM), o tyle w przypadku krajów „stowarzyszonych” dodatkowo rósłby koszt ewentualnego opuszczenia SSM i komplikacje z tym związane w przypadku wcześniejszego skorzystania z ESM. Można podejrzewać, że dopiero budowa kolejnych filarów unii bankowej częściowo ograniczy te ryzyka i zachęci kraje spoza strefy euro do uczestnictwa w niej. Efektywność i spójność nowego paneuropejskiego systemu nadzoru zależy od równego traktowania wszystkich

krajów, które zdecydują się na wejście do tego mechanizmu. Rozumiane jest to jako (Hertig i in. 2010, s. 3) ustalanie zasad *opt-in* według generalnych wytycznych, choć z odpowiednim polem do negocjacji, gdyż przyjęcie w pełni ujednoczonych zasad i nawiązywanie bliskiej współpracy mogłoby nie być optymalnym rozwiązaniem dla wszystkich krajów spoza strefy euro. Kluczowe są: podział obowiązków, odpowiedzialności (szczególnie w przypadku niestabilności finansowej), podział kosztów i zasady zakończenia współpracy.

Jest to tyle ważne, że im więcej krajów będzie uczestniczyć w unii bankowej, tym większa jest szansa, że będzie ona efektywnie funkcjonować i ograniczone będzie ryzyko arbitrażu regulacyjnego¹⁵ w wyniku istnienia w UE systemu nadzoru EBC i systemów nadzorców krajowych oraz ryzyko zaburzenia konkurencji w sektorze bankowym w poszczególnych krajach UE, co mogłoby ujemnie wpłynąć na rozwój jednolitego rynku wewnętrznego. Udział krajów „stowarzyszonych” w SSM jest obecnie ryzykowny, gdyż istnieje zagrożenie konieczności zastosowania się do instrukcji EBC¹⁶, która może być niekorzystna z perspektywy danego kraju lub powodować ponoszenie kosztów fiskalnych. W przypadku niezastosowania się do niej kraj może być zmuszony do natychmiastowego zakończenia bliskiej współpracy w SSM, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Z jednej strony wzmacnia to spójność struktury geograficznej SSM, a z drugiej stanowi czynnik zniechęcający kraje spoza strefy euro do uczestnictwa w SSM. Wszystkie kraje UE niebędące w strefie euro (czyli potencjalna grupa krajów „stowarzyszonych”) powinny być zaangażowane w operacyjne przygotowanie zasad nawiązywania bliższej współpracy, a nie tylko te, które od razu wyrażą chęć uczestnictwa w unii bankowej. Nie przewidziano *explicite* możliwości opuszczenia SSM przez kraj z strefy euro.

D. Schoenmaker i A. Siegmann (2013, s. 4–6) podjęli jedną z pierwszych prób oszacowania korzyści netto z uczestnictwa w unii bankowej poszczególnych krajów, zakładając przypadek upadłości 25 największych banków w UE. W strefie euro największe korzyści netto odniosłyby Hiszpania i Holandia, a najmniejsze – Niemcy i Francja i Włochy. W przypadku krajów spoza strefy euro byłyby to

¹⁵ Na przykład w przypadku skuteczności funkcjonowania SSM i kolejnych filarów unii bankowej, transgranicznie działające banki mogą ograniczać swoją działalność w krajach nieuczestniczących w SSM na rzecz krajów w SSM (przewaga konkurencyjna). Zachęcać do tego może również harmonizacja przepisów i praktyk nadzorczych, która będzie większa w SSM niż w UE. Z kolei konieczność uiszczania przez banki w unii bankowej (a więc i w SRM) dodatkowych składek na rzecz funduszu SRM może być postrzegana jako obciążenie, którego koszt zostanie przerzucony na klientów. Arbitraż regulacyjny może również być rozumiany jako stworzenie jednolitego nadzoru dla sektora bankowego, przy pozostawieniu nadzoru nad pozostałymi częściami systemu finansowego na poziomie narodowym (powstanie dwupoziomowego systemu nadzoru). Otwartą kwestią pozostaje skuteczność jednolitego nadzoru bankowego nad konglomeratami finansowymi, gdzie EBC będzie sprawował nadzór nad częścią bankową, a organ krajowy nad częścią ubezpieczeniową.

¹⁶ Formalnie EBC nie może kierować prawnie wiążących instrukcji do krajów spoza strefy euro, a bliska współpraca ma opierać się na zobowiązaniu nadzorcy krajowego spoza strefy euro do przestrzegania instrukcji EBC, które mają stanowić podstawę jego działania. EBC może więc jedynie pośrednio (poprzez wytyczne itp.) wpływać na nadzorcę z kraju spoza strefy euro, podczas gdy decyzje skierowane do nadzorców z krajów strefy euro są w pełni wiążące.

odpowiednio: Wielka Brytania i Szwecja oraz Polska i Rumunia. Relatywnie więcej zyskałyby kraje spoza strefy euro niż te ze strefy euro. Do osiągnięcia tych korzyści niezbędne jest jednak utworzenie efektywnie działającego SDGS, a nie tylko SSM i SRM.

Kwestię uczestnictwa krajów spoza strefy euro w SSM można również rozpatrywać przez pryzmat relacji *home-host*¹⁷. Kraje potencjalnie zainteresowane wejściem do SSM to w większości kraje z Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie znaczący udział w aktywach ich sektorów bankowych stanowią banki zależne od banków matek z krajów Europy Zachodniej (np. finansowane przez pożyczki z banków matek). Banki w krajach goszczących mają zazwyczaj systemowe znaczenie z perspektywy tego kraju, lecz nie z perspektywy całej grupy kapitałowej. Można przypuszczać (Hertig i inni 2010, s. 12), że relatywnie większe korzyści z uczestnictwa w SSM odniosą kraje, w których ten odsetek jest większy (m.in. Polska, Węgry, Czechy) oraz mniejsze kraje, których banki mają znacząco rozwiniętą działalność transgraniczną (np. Belgia, która jednak jako kraj strefy euro będzie obowiązkowo uczestniczyć w SSM). Z analizy Z. Darvas i G. B. Wolff (2013, s. 5 i 14–15) wynika, że w przypadku krajów „stowarzyszonych” EBC sprawowałby bezpośredni nadzór nad znaczną częścią sektora bankowego.

W interesie krajów potencjalnie zainteresowanych nawiązaniem bliskiej współpracy jest, aby banki w strefie euro (zazwyczaj banki matki) były w dobrej kondycji finansowej. Kraje spoza strefy euro są także zainteresowane powstaniem w tej strefie skutecznie funkcjonującej unii bankowej, niezależnie od tego, czy będą w niej uczestniczyć, czy też nie. Powstanie unii bankowej w ramach strefy euro będzie bowiem sprzyjać nie tylko stabilności finansowej, lecz również wzrostowi gospodarczemu w całej UE, co poprzez powiązania handlowe będzie korzystne także dla krajów spoza strefy euro. Dla krajów spoza strefy euro uczestnictwo w SSM daje szansę na usprawnienie pracy w kolegiach nadzorczych (np. redukcja liczby stron w dyskusji, właściwym nadzorcą częściej będzie tylko EBC) oraz potencjalnie większy wpływ na nadzór spółek matek (dostęp do danych i wpływ na proces decyzyjny w Radzie ds. Nadzoru)¹⁸. Uczestnictwo w SSM daje również szansę na poprawę jakości praktyk nadzorczych i ich ujednoczenie poprzez ściślejszą współpracę z EBC i nadzorcami z SSM. Z kolei do ryzyk można zaliczyć niedoszacowanie przez SSM ryzyk specyficznych istniejących w systemach finansowych krajów goszczących oraz ryzyko przyjmowania perspektywy nadzorczy konsolidującego, który może podejmować decyzje korzystne dla banku matki, a jednocześnie niekorzystne dla banku córki (scentralizowane zarządzanie kapitałem i płynnością na poziomie grupy, dążenie do spełniania norm nadzorczych

¹⁷ Więcej nt. konfliktów interesów między nadzorcą macierzystym a goszczącym na tle kryzysu finansowego – zob. Mika (2013, s. 76–85).

¹⁸ Ta część problemu *home-host*, która nie zostanie rozwiązana poprzez powstanie SSM, będzie ograniczana przez m.in. podpisywanie przez EBC MoU z nadzorcami krajów goszczących banki komercyjne założone pod jego jurysdykcją i udział przedstawicieli nadzoru krajów goszczących w kolegiach nadzorczych. Miejscem ścierania się poglądów na temat najlepszych praktyk nadzorczych dla banków pozostanie EBA (Przybylska-Kapuścińska, Skopowski 2013, s. 61–62).

na poziomie skonsolidowanym). Może to być szczególnie niebezpieczne dla kraju spoza strefy euro (głównie z EŚiW) w przypadku nasilenia procesu przekształcania funkcjonujących na jego terytorium spółek zależnych banków z SSM (np. będących jednocześnie lokalnymi SIFI) w oddziały, niepodlegające nadzorowi lokalnemu (CNB 2013, s. 58–60). Ponadto istnieje ryzyko zdominowania przez EBC pracy w kolegiach nadzorczych i zachodzi potrzeba koordynacji ich działań oraz ustalenia zasad współpracy w sytuacjach kryzysowych między krajami SSM a krajami pozostającymi poza unią bankową.

Syntetyczne zestawienie powyższych argumentów z perspektywy krajów UE spoza strefy euro, które potencjalnie mogłyby uczestniczyć w SSM, przedstawiono w tabeli 1. Uwzględnia ona czynniki zachęcające i zniechęcające do nawiązania bliskiej współpracy w ramach SSM, oprócz wspomnianych już czynników zniechęcających, tj. braku dostępu krajów „stowarzyszonych” do ESM, wsparcia płynnościowego EBC i równego prawa głosu w Radzie Prezesów.

Pełna skuteczność funkcjonowania unii bankowej jest możliwa dopiero w przypadku utworzenia wszystkich jej filarów na poziomie UE, tj. oprócz SSM również SRM i SGDS, dysponujących odpowiedniej wielkości funduszami. Konieczne jest ustalenie „mapy drogowej” utworzenia kolejnego, komplementarnego filaru unii bankowej¹⁹ – SDGS. EBC w ramach SSM będzie miał uprawnienia nadzorcze, lecz gdy kondycja finansowa nadzorowanego banku będzie się pogarszać, będzie istniał niezależny od EBC organ w SRM, który pozwoli na sanację bądź likwidację banku bez wywoływania efektu domina i zaburzenia ciągłości świadczenia usług finansowych (co ma szczególne znaczenie w przypadku banku typu SIFI). Stworzenie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma wyeliminować potrzebę udzielania bankom gwarancji państwa oraz ich dokapitalizowania (z wyjątkiem dokapitalizowania na potrzeby *resolution*), czyli *de facto* nacjonalizacji, a tym samym angażowania znacznych środków publicznych w ratowanie tych instytucji (Trzeńska 2013, s. 54). Sprzyja to więc realizacji celów unii bankowej.

Scentralizowany nadzór europejski w ramach SSM, w połączeniu z narodowymi procedurami *resolution* mogłoby sprzyjać pobłażliwości ze strony nadzorczy i ukrywaniu faktycznej kondycji banku. Ujawnienie faktycznej kondycji banku mogłoby wywołać panikę na rynku i być odebrane jako skutek błędów nadzorczych, ujemnie wpływając na reputację nadzorczy i ograniczając wiarygodność jego działań również w innych sferach – co może być szczególnie dotkliwe w przypadku EBC. Jak słusznie postulują D. Schoenmaker i D. Gros (2012, s. 4), uzasadnia to oddzielenie SRM od EBC w celu uniknięcia konfliktów interesów i ustanowienie odrębnej instytucji (European Deposit Insurance and Resolution Authority – EDIRA), która będzie odpowiedzialna za *resolution* i dodatkowo umożliwi niezależną ocenę kondycji danej instytucji finansowej. EBC jako nadzorca, oceniając kondycję banku, może stwierdzić, że niezbędne jest podjęcie działań restrukturyzacyjnych, lecz w przypadku braku SRM miałby on ograniczone pole działania.

¹⁹ Więcej nt. możliwego kształtu pozostałych filarów unii bankowej – zob. IMF (2013, s. 30–51) oraz Koleśnik (2013a, s. 91–109).

Tabela 1
Ocena skłonności krajów UE spoza strefy euro do uczestnictwa w SSM

Wpływ krajów „stowarzyszonych” na:	Czynniki zachęcające do nawiązania bliskiej współpracy	Czynniki zniechęcające do nawiązania bliskiej współpracy
Jakość nadzoru	EBC dysponuje wyższej jakości kapitałem ludzkim.	Kraje <i>opt-in</i> muszą zreorganizować nadzór nad bankami niepodlegającymi bezpośrednio pod EBC i opracować zasady współpracy z nadzorem nad niebankowymi instytucjami finansowymi.
	EBC dysponuje szerszą perspektywą analizy.	Kraje „stowarzyszone” tracą możliwość nadzoru nad (naj)większymi bankami. Istnieje ryzyko niedoszacowywania zagrożeń dla stabilności krajowego systemu finansowego, a nieistotnych z perspektywy europejskiej.
Reputacja	Zwiększone zaufanie do banków z krajów „stowarzyszonych” nadzorowanych bezpośrednio przez EBC. Wzrost wiarygodności na rynkach finansowych krajów uczestniczących w SSM.	Potencjalny spadek zaufania do banków nie nadzorowanych bezpośrednio przez EBC i pozostałych segmentów systemu finansowego nie objętych jednolitym mechanizmem nadzorczym.
Czynniki polityczne	Kraje „stowarzyszone” mogą obarczać winą EBC, jeśli wystąpią błędy w nadzorze albo wzrosnie koszt funkcjonowania banków.	Utrata części narodowych uprawnień na rzecz paneuropejskiego nadzorca. Potencjalne ograniczenie swobody działań nadzorczych w zakresie nadzoru ostrożnościowego. Negatywne konsekwencje opuszczenia SSM w przypadku konfliktu z EBC.
	EBC współpracuje z nadzorcami w innych krajach, ograniczając ich wpływ na banki z kraju „stowarzyszonego”.	Większa trudność we wspieraniu pozycji banków krajowych, ze względu na istotne ograniczenie arbitrażu regulacyjnego.
Nadzór transgraniczny	EBC ma lepszy dostęp do informacji na poziomie całej grupy bankowej.	Brak uczestnictwa w SSM pozwala na stosowanie pobłażliwości nadzorczej. Banki z krajów „stowarzyszonych” mogą przenosić swoją działalność do krajów nieuczestniczących w SSM.
	Nadzór EBC wspiera koordynację działań i współpracę między nadzorcami uczestniczącymi w SSM (np. w ramach kolegiów nadzorczych).	
Sytuacje kryzysowe (np. <i>bail-out</i>)	Nadzorowanie banków przez EBC wspiera działania z zakresu wczesnej interwencji w bankach o pogarszającej się kondycji.	Utrata swobody działań w sytuacji pogarszającej się kondycji banku. Konieczność poniesienia kosztów niestabilności finansowej, np. fiskalnych. Ryzyko efektu zarażania w przypadku upadłości krajowej SIFI.
	EBC jest jednocześnie nadzorcą i pożyczkodawcą ostatniej instancji (w strefie euro).	
	EBC wspiera zatwierdzanie działań pomocowych przez urzędy ochrony konkurencji.	
Bilans kosztów i korzyści jest zmienny w czasie i różny w poszczególnych krajach, zależny od udziału inwestorów zagranicznych w aktywach krajowego sektora bankowego. Potencjalnie istnieje więcej zachęt dla mniejszych krajów.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Hertig i in. 2010, s. 10).

Ważne jest (Koleśnik 2013a, s. 93), aby zakres podmiotowy SDGS był tożsamy z zakresem podmiotowym SSM – rozwiązanie to musi iść w parze z ustanowieniem wobec banków nadzoru na tym samym szczeblu co system gwarantowania depozytów. W przeciwnym razie powstałaby struktura zbyt skomplikowana, która rodziłaby ciągle spory kompetencyjne.

Kryzys na Cyprze na początku 2013 r. unaoczniał, że aby zapewnić stabilność finansową, potrzebny jest również dobrze skapitalizowany system gwarantowania depozytów, posiadający środki w wysokości współmiernej do roli systemu finansowego w gospodarce, a sam jednolity nadzór europejski może nie wystarczyć. Opodatkowanie gwarantowanych depozytów w czasie kryzysu dodatkowo podważa zaufanie do sektora bankowego, może spowodować run na banki i poprzez efekt zarażania przenieść się na inne kraje strefy euro, będące w podobnej sytuacji. Przypadek Cypru uzasadnia również potrzebę ustanowienia SRM jako instytucji niezależnej od jednolitego nadzoru EBC, aby mogła ona odpowiednio wcześniej identyfikować problemy powstające w bankach i poprzez sprawnie przeprowadzony proces *resolution* uniemożliwiać akumulowanie się pogarszającej kondycji banków, szczególnie tych systemowo istotnych²⁰.

Ustanowienie EBC paneuropejskim nadzorcą niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia. W literaturze²¹ istnieje wiele badań wskazujących zarówno na zalety, jak i na wady umiejscowienia nadzoru ostrożnościowego w banku centralnym. Aktualnie ponad połowa banków centralnych w UE jest bezpośrednio zaangażowanych w nadzór mikroostrożnościowy (większość w strefie euro). Do zalet umieszczenia nadzoru mikroostrożnościowego w EBC (w przeciwieństwie np. do powołania nowej instytucji) można zaliczyć efekty synergii oraz lepszą ocenę skali niezbędnego wsparcia płynnościowego. EBC będzie dysponował pełnymi i aktualnymi danymi nadzorczymi i dokładną oceną kondycji banków, co ułatwi mu pełnienie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji²², zwłaszcza że ponosi on koszty z tym związane (np. ryzyko kredytowe). Informacje te mogą być wykorzystane również na potrzeby dbania o stabilność systemu płatniczego (nadzór EBC nad TARGET 2) i prowadzonej polityki pieniężnej²³, z korzyścią dla efektywnego wypełniania tych funkcji. EBC jako bank centralny i instytucja o ugruntowanej pozycji będzie też nadzorcą bardziej niezależnym od nacisków politycznych niż organ krajowy. Jednak potencjalnie najważniejszą korzyścią jest szansa, że działania EBC ograniczą zjawisko pobłażliwości ze strony nadzoru (*regulatory forbearance*), co można było zaobserwować w przypadku nadzorców krajowych przed kryzysem. Ponadto EBC będzie w stanie dokładniej oceniać stabilność całego systemu finansowego UE, łącząc analizę z perspektywy mikro z wnioskami z analizy makro. Wykorzystując swoje dotychczasowe doświadczenie i wiedzę z zakresu funkcjono-

²⁰ EBC jako nadzorca może również dążyć do tego, aby nadzorowane przez niego instytucje utrzymywały odpowiedni poziom zobowiązań podlegających mechanizmowi *bail-in*.

²¹ Można wymienić np. następujące prace Čihák, Podpiera 2006; Goodhart, Schoenmaker 1995; Athanassiou 2011; Masciandaro, Quintyn 2009.

²² Na ten temat zob. Polański 2012, s. 85–113.

²³ Potwierdzają to m.in. badania: Peek i inni 1997; Noia, Giorgio 1999; Peek i inni 2009.

wania rynków finansowych, systemu finansowego i połączeń makrofinansowych, EBC będzie w stanie potencjalnie lepiej niż nadzorcy krajowi (nawet działający w sposób skoordynowany) oceniać negatywne efekty zewnętrzne polityk krajowych i zagrożenia związane z transgranicznym przenoszeniem się efektu zarażenia oraz identyfikować ponadnarodowe SIFI. EBC będzie również posiadał wysoki autorytet, co powinno przełożyć się na skuteczność jego działań jako nadzorcy. EBC jest instytucją o ustabilizowanej pozycji i wiarygodności działań na rynkach finansowych. Wiarygodność działań EBC może więc pozytywnie przekładać się na wzrost zaufania do systemów bankowych krajów uczestniczących w SSM. EBC ma doświadczenie ze współpracy z krajowymi bankami centralnymi, a podobna sieć współpracy (z nadzorami krajowymi) jest tworzona w SSM. Wszystkie te czynniki mogą przełożyć się na skuteczne funkcjonowanie SSM.

Do zagrożeń związanych z powierzeniem EBC zadań z zakresu nadzoru finansowego można zaliczyć: ryzyko pogorszenia reputacji i potencjalny konflikt interesów²⁴ między realizacją polityki nadzorczej i pieniężnej (np. wpływ stopy procentowej nie tylko na inflację, ale także na skłonność do podejmowania ryzyka przez banki), tj. ryzyko nadmiernie ekspansywnego nastawienia w polityce pieniężnej. Problemem może być obecne utrzymywanie niskiego poziomu stóp procentowych przez dłuższy czas, co może negatywnie wpływać na wynik odsetkowy banków i kondycję sektora ubezpieczeń. Również narzędzia mikro- i makroostrożnościowe będące w kompetencji EBC wpływają na tempo akcji kredytowej, a w konsekwencji na mechanizm transmisji monetarnej. Ponadto istnieje ryzyko koncentracji zbyt dużej liczby funkcji w jednej instytucji, której niedopatrzienia i błędy w zakresie nadzoru mogłyby nieść ze sobą skutki w skali europejskiej oraz zagrażać autorytetowi EBC w kontekście pełnienia innych funkcji. Również możliwość demokratycznej kontroli nad sprawowaniem nadzoru może być potencjalnie mniejsza w przypadku EBC niż w przypadku organu krajowego.

Warunkiem wstępnym powodzenia SSM jest rzetelne przeprowadzenie wszechstronnej oceny bilansów banków (Balance Sheet Assessment), która uwzględni również testy warunków skrajnych. Zakresem podmiotowym oceny będą banki, które mają być pod bezpośrednim nadzorem EBC (128 największych banków, stanowiących około 85% aktywów sektora bankowego strefy euro). Ocena ta powinna być dokonana według konserwatywnych założeń, tak by jej wyniki były wiarygodne, sprzyjały budowaniu autorytetu EBC jako jednolitego nadzorcy i pozwoliły mu obiektywnie określić kondycję banków na moment przejścia funkcji nadzorczych. Stwarza to szansę na wzrost przejrzystości i przywrócenie zaufania do sektora bankowego. W przypadku zidentyfikowania niedoborów kapitałowych w bankach powinny one zostać pokryte ze źródeł w następującej kolejności: 1) wierzyciele (źródła prywatne), 2) wsparcie krajowe (pomoc publiczna), 3) mechanizmy państwowe (pożyczki z ESM). Brak mechanizmów ochronnych i jednoznaczne-

²⁴ Problem może wystąpić również wtedy, gdy upadający bank będzie zmuszony zastosować mechanizm *bail-in*, a EBC znajdzie się wśród poszkodowanych wierzycieli z tytułu przeprowadzanych z tym bankiem operacji na potrzeby polityki pieniężnej (Deutsche Bank 2013, s. 8).

go wskazania źródeł pokrycia niedoborów może w momencie ogłaszania wyników oceny istotnie pogorszyć nastroje na rynkach finansowych i ograniczyć zaufanie do sektora bankowego. Jest więc potrzeba pilnego wypracowania przez kraje UE mechanizmów ochronnych (*backstop*) do ewentualnego dokapitalizowania banków. Może to spowodować wzmocnienie pętli kryzysowej między bankami i rządami i być trudne do realizacji wobec słabej koniunktury w krajach UE; jest to jednak niezbędne, aby nie wywoływać pokusy nadużycia wśród banków. Wykrycie niedoborów kapitałowych mogłoby ograniczyć zaufanie do banków, w tym również w wymiarze transgranicznym, stąd przy ocenie ważna jest współpraca między krajami w strefie euro i poza nią, w tym także w kontekście relacji *home-host*.

W EBC, działającym w ramach SSM, konieczne jest z jednej strony efektywne rozdzielanie sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego i prowadzenia polityki pieniężnej, aby uniknąć konfliktu interesów, a z drugiej strony – uzyskanie efektu synergii między tymi politykami. O ile niezależność i autorytet EBC mogą sprzyjać efektywności sprawowania funkcji nadzorczych, o tyle błędy w polityce nadzorczej mogłyby negatywnie odbić się na jego wizerunku. Jednak większość ze wskazywanych wyżej zagrożeń nie zmaterializowała się w przypadku banków centralnych UE, pełniących jednocześnie funkcje nadzorcze. Warto więc, aby EBC wykorzystał ich doświadczenia, przygotowując się do pełnienia centralnej roli w SSM. Warto bliżej przeanalizować, w jaki sposób banki centralne w UE operacyjnie rozdzielają obie pełnione funkcje i wykorzystać te doświadczenia w EBC. Rada Prezesów EBC będzie odpowiedzialna jednocześnie za decyzje z zakresu polityki pieniężnej i za ostateczne decyzje dotyczące nadzoru ostrożnościowego, więc ewentualne utworzenie „chińskich murów” może być w praktyce fikcją i prowadzić do konfliktu interesów wśród członków Rady. Można przypuszczać, że podejmowanie przez nią trafnych decyzji dotyczących nadzoru mikroostrożnościowego będzie ograniczone nie tylko przeciążeniem dodatkowymi zadaniami, ale i częściowo niewielkim doświadczeniem w tym zakresie. Będzie ona również odpowiedzialna za decyzje makroostrożnościowe w ramach SSM. Ze względu na to, że składa się ona m.in. prezesów banków centralnych, ich doświadczenie w analizowaniu stabilności finansowej i niezależność stanowi o zaletach takiego rozwiązania, dając szansę na nieformalną koordynację z polityką pieniężną. Problematyczna może być niezależność EBC. Kwestią otwartą jest, czy można rozdzielić niezależność w zakresie polityki pieniężnej i w zakresie sprawowanego nadzoru.

W obecnym kształcie SSM brak jednoznacznego podziału odpowiedzialności za nadzór makroostrożnościowy między EBC, ERRS i organami krajowymi. Przed utworzeniem SSM za politykę makroostrożnościową są odpowiedzialne władze krajowe, przy koordynacji ich działań przez ERRS w skali UE. Po utworzeniu SSM władze krajowe zachowają większość uprawnień w tym zakresie, jednak udział EBC spowoduje powstanie trzypoziomowego nadzoru makroostrożnościowego w UE. Taka sytuacja sprzyjałaby wzajemnemu przerzucaniu odpowiedzialności i zwiększała ryzyko tzw. braku skłonności do działania (*inaction bias*). Udział EBC w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego w ramach SSM

może pozwolić wykorzystać efekty synergii²⁵ i koordynację z polityką pieniężną oraz może ułatwić internalizację negatywnych efektów zewnętrznych wynikających z działalności transgranicznej banków wewnątrz unii bankowej²⁶. Niezależność EBC może również wesprzeć skuteczność prowadzonej polityki makroostrożnościowej, podobnie jak doświadczenie w analizowaniu mechanizmu transmisji impulsów polityki monetarnej. Jednak kluczowym argumentem na rzecz powierzenia EBC również roli w nadzorze makroostrożnościowym jest fakt, iż narzędzia makroostrożnościowe to *de facto* narzędzia nadzoru mikroostrożnościowego, lecz skalibrowane do celów stabilności całego systemu, a nie tylko pojedynczej instytucji. EBC, w odróżnieniu od ERRS, będzie dysponował „twardymi” narzędziami, które są zharmonizowane (np. ustalanie wysokości bufora kapitałowego) i będzie mógł je bezpośrednio stosować, co pozwoli na skuteczniejsze ich użycie niż poprzez rekomendacje. Jednak istnieje ryzyko, że EBC będzie w mniejszym stopniu uwzględniał specyfikę danego kraju i skupiał się na SSM jako całości. Zagrożeniem jest także potencjalny konflikt między perspektywą nadzorów mikro i makro²⁷. Dla skuteczności funkcjonowania SSM ważny jest również podział odpowiedzialności za politykę mikro- i makroostrożnościową *wewnątrz* EBC, między Radą ds. Nadzoru i Radą Prezesów, którą w wypełnianiu tej funkcji będzie wspierał Komitet ds. Stabilności Finansowej EBC. Zasadne byłoby powierzenie nadzoru mikro w większym stopniu Radzie ds. Nadzoru, a nadzoru makro Radzie Prezesów, głównie ze względu na skład tych gremiów. Udział Rady ds. Nadzoru, składającej się w większości z przedstawicieli nadzorów mikroostrożnościowych, stwarza zagrożenie niedoszacowywania ryzyk systemowych.

ERRS w swojej rekomendacji w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3) wskazuje, że narodowe banki centralne powinny odgrywać kluczową rolę w nadzorze makroostrożnościowym na poziomie krajowym. Można wskazać kilka argumentów za pozostawieniem nadzoru makroostrożnościowego w znacznym stopniu na poziomie krajowym. Ze względu na różnice w synchronizacji cykli koniunkturalnych i finansowych w poszczególnych krajach członkowskich SSM, polityka makroostrożnościowa prowadzona na poziomie krajowym może stanowić narzędzie skutecznie zastępujące brak możliwości elastycznego reagowania za pomocą polityki pieniężnej, szczególnie w krajach strefy euro. W przypadku pozostawienia na poziomie krajowym odpowiedzialności (głównie fiskalnej) za przejawy niestabilności powinno się umożliwić również zapobieganie im na poziomie krajowym za pomocą m.in. nadzoru

²⁵ Informacje nadzorcze mogą być przydane w kalibrowaniu narzędzi makroostrożnościowych, szczególnie w odniesieniu do SIFI.

²⁶ Ocenę czynników, które mogą zachęcać i zniechęcać EBC do sprawowania nadzoru nad transgranicznie działającymi bankami, przedstawiają G. Hertig i inni. Ich zdaniem EBC może być skłonny do nadzorowania takich banków, choć wiąże się z tym określone ryzyka (Hertig i in. 2010, s. 15–16).

²⁷ Przykładowo, o ile delewarowanie jest uzasadnione z perspektywy mikroostrożnościowej, o tyle z perspektywy makroostrożnościowej, jeśli występuje na znaczną skalę, sprzyja zjawisku procykliczności i prowadzi do zaburzenia funkcji pełnionych przez system finansowy (np. pośrednictwa finansowego), ograniczając pozytywny wpływ systemu finansowego na gospodarkę.

makroostrożnościowego. Polityka makroostrożnościowa powinna elastycznie reagować na zróżnicowane ryzyka w poszczególnych krajach UE, co stanowi argument przeciwko jej harmonizacji i centralizacji. Władze krajowe najlepiej znają specyfikę krajowego systemu finansowego i są w stanie efektywniej skalibrować poszczególne narzędzia. Jednolite stosowanie narzędzi makroostrożnościowych może okazać się suboptymalne dla poszczególnych krajów SSM, podobnie jak jednolita polityka pieniężna EBC i prowadzić do niedostatecznego lub nadmiernego regulowania rynku finansowego. Niezbędny jest jednak mechanizm koordynacji działań krajowych (do czego najbardziej predestynowana jest ERRS) oraz zasada wzajemnego uznawania stosowanych przez poszczególne kraje narzędzi makroostrożnościowych, co sprzyjałoby rozwojowi jednolitego rynku wewnętrznego. Koordynacja krajowych polityk makroostrożnościowych (np. na zasadzie dobrowolnej wymiany informacji i notyfikacji *ex ante* podejmowanych działań) jest ważna dla ograniczenia negatywnych transgranicznych efektów zewnętrznych zastosowania polityk krajowych, arbitrażu regulacyjnego²⁸ oraz identyfikacji ryzyk systemowych w skali UE, a nie tylko z perspektywy danego kraju.

Nie jest obecnie jasne, na ile skuteczny będzie podział odpowiedzialności za politykę makroostrożnościową w SSM między EBC a organy krajowe, co stwarza ryzyko przerzucania odpowiedzialności, konfliktów i dublowania pracy. Ważne jest także ustalenie na nowo roli ERRS w polityce makroostrożnościowej po utworzeniu SSM, szczególnie w zakresie koordynacji działań organów krajowych oraz współpracy z EBC. Za wzmocnieniem roli ERRS przemawia międzysektorowy charakter jej działań, pozwalający efektywniej identyfikować ryzyka w całym systemie finansowym (a nie tylko w sektorze bankowym, jak w przypadku SSM). Ponadto działania ERRS obejmują całą UE, a nie tylko kraje uczestniczące w SSM. Przedstawiciele banków centralnych wchodzących w skład ERRS dysponują doświadczeniem w analizowaniu zagrożeń systemowych i może to pozwolić na nieformalną koordynację z polityką pieniężną. Nie można ograniczać roli ERRS do koordynacji polityki makroostrożnościowej między SSM a krajami UE nienależącymi do SSM. ERRS może stanowić potencjalnie instytucję, która będzie reagowała na ewentualny brak skłonności do działania ze strony EBC lub organów krajowych w zakresie polityki makroostrożnościowej. Aby ERRS skutecznie wykonywała swoje obowiązki po utworzeniu SSM, niezbędne jest wzmocnienie jej niezależności, zasobów analitycznych oraz większe oddzielenie od EBC. Aby uniknąć konfliktu interesów, istnieje potrzeba zmiany osoby przewodniczącej pracom ERRS (obecnie prezes EBC) oraz umożliwienie kierowania przez ERRS ostrzeżeń/rekomendacji do EBC jako nadzorcy mikroostrożnościowego. Takie rozwiązanie może jednak oznaczać ograniczenie wsparcia analityczno-badawczo-organizacyjnego ERRS przez EBC, które dotychczas sprzyjało jej pozytywnemu funkcjonowaniu. Można podejrzewać, że jeśli pracom ERRS przewodniczyłby nie

²⁸ Na przykład zjawisko tzw. wyniszczającej konkurencji regulacyjnej, kiedy kraje rywalizują ze sobą łągając normy makroostrożnościowe, aby zapewnić przewagę konkurencyjną instytucjom finansowym zlokalizowanym w danym kraju, prowadzi do niestabilności finansowej i większego narażenia na szoki finansowe.

prezes EBC, a np. prezes któregoś krajowego banku centralnego ESBC, nie ucierpiałaby na tym wiarygodność i skuteczność działań ERRS.

Kwestią dyskusyjną pozostaje przyjęty zakres przedmiotowy bezpośredniego nadzoru EBC i podziału obowiązków między nadzorcami krajowymi a EBC w zakresie polityki mikroostrożnościowej. Zaangażowanie EBC w bezpośredni nadzór nad danym bankiem jest wprost proporcjonalne do jego systemowego znaczenia, podczas gdy pozostałe banki mają być w większej mierze nadzorowane przez organy krajowe. Wyżej wspomniane kryteria w praktyce mogą jednak okazać się niewystarczające aby uchwycić wszystkie SIFI, a ponadto nawet mniejsze instytucje finansowe mogą w grupie stanowić źródło ryzyka systemowego (np. kryzys *cajas* w Hiszpanii), co nie jest uwzględniane w proponowanych kryteriach. Lista SIFI (banków nadzorowanych bezpośrednio przez EBC) powinna podlegać okresowej weryfikacji i uaktualnieniu, zarówno pod kątem widzenia metodologii jak i banków znajdujących się na liście. Niezbędne jest, aby nowe struktury nadzorcze reagowały na zmiany i rozwój systemu finansowego. Już samo istnienie dwóch systemów nadzoru mikroostrożnościowego (EBC w SSM vs. nadzorcy krajowi poza SSM) stwarza wspomniane ryzyko arbitrażu regulacyjnego. Trudno oczekiwać, aby EBC w krótkim czasie zaczął efektywnie nadzorować wszystkie banki, lecz powinien to być docelowy zakres nadzoru SSM²⁹. Obecny kształt SSM pozostawia jednak EBC prawo do bezpośredniej interwencji w każdym banku. Kluczem dla sukcesu tego rozwiązania będzie skuteczny system wymiany danych oraz efektywny i przejrzysty podział obowiązków i delegacji zadań między EBC a organami krajowymi w SSM³⁰. Powinno się to odbywać w sposób niepowodujący ryzyka braku skłonności do działania, pobłażliwości ze strony nadzoru oraz konfliktów i dublowania pracy³¹. EBC będzie ustanawiał do nadzoru transgranicznych grup bankowych zespoły składające się z przedstawicieli nadzorów krajowych i EBC. Ważne jest zorganizowanie efektywnie funkcjonującego systemu nadzoru w SSM zgodnie z międzynarodowymi standardami w tym zakresie³² i z wykorzystaniem doświadczenia nadzorców krajowych. Pewnym *novum* i wyzwaniem może być współpraca EBC z nadzorcami krajowymi, które nie są bankami centralnymi, gdyż dotychczasowa współpraca z bankami centralnymi jako nadzorcami jest już rozwinięta poprzez funkcjonowanie ESBC. Niezależnie od tego, utworzenie SSM oznacza uruchomienie kolejnego poziomu nadzoru, co może skutkować wzrostem obciążeń regulacyjnych banków.

²⁹ Za takim rozwiązaniem opowiadają się również R. Goyal i inni; z ich wstępnych wyliczeń wynika, że EBC nadzorowałby bezpośrednio banki reprezentujące w sumie około 80% aktywów sektora bankowego strefy euro (Goyal i in. 2013, s. 12–13).

³⁰ MFW proponuje różne modele delegacji zadań: według grup banków, według rodzaju zadania oraz model mieszany (IMF 2013, s. 19–20).

³¹ Rola nadzorców krajowych zostanie zmarginalizowana i będą oni mogli realizować podstawowe funkcje nadzorcze tylko w stosunku do mniej istotnych systemowo banków, a wobec wszystkich banków zadania m.in. z zakresu ochrony konsumentów, walki ze zjawiskiem „prania brudnych pieniędzy” i nadzoru nad podmiotami z krajów trzecich (Przybylska-Kapuścińska, Skopowski 2013, s. 63).

³² Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego z 2012 r. zawierają 29 zasad stanowiących wytyczne skutecznego sprawowania nadzoru wraz z metodyką, dzięki której możliwe jest połączenie podejść mikro- i makroostrożnościowego (BCBS 2012).

Sukces SSM będzie wymagał również stopniowej budowy autorytetu EBC jako nadzorca i podjęcia działań operacyjnych³³ obejmujących m.in. wyposażenie EBC w odpowiednio liczną i wykwalifikowaną kadrę nadzorczą (bez nadmiernego drenażu kadry ze struktur krajowych), utworzenia systemów pozyskiwania i wymiany danych, ustalenia zasad finansowania paneuropejskiego nadzoru itp. Relatywnie szybkie tempo wprowadzania SSM stanowi wyzwanie samo w sobie.

Podsumowanie

Utworzenie SSM nadaje nowy kształt europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Maleją obszary systemu finansowego, które podlegają tylko nadzorowi krajowemu. Obecnie będzie to w pełni nadzór mikroostrożnościowy nad niebankowymi instytucjami finansowymi, podczas gdy na nadzór makroostrożnościowy, przy istotnym udziale organów krajowych, oprócz ERRS, będzie wpływać także EBC. Architektura nadzoru mikro- i makroostrożnościowego po utworzeniu SSM przedstawia rysunek 1. Chociaż wzrost roli organów paneuropejskich może być korzystny (np. ograniczenie pobłażliwości organów krajowych, promowanie ujednoczonych przepisów), stwarza to problemy w zakresie współpracy i nadmiernego skomplikowania struktur nadzorczych. Może to sprzyjać arbitrażowi regulacyjnemu ze strony instytucji nadzorowanych oraz zjawisku braku skłonności do działania i defektu koordynacji ze strony instytucji nadzorczych. Może również pojawić się ryzyko, że sektory systemu finansowego i kraje niebędące pod jednolitym nadzorem finansowym będą w oczach inwestorów cechowały się mniejszym zaufaniem z samego tylko faktu przebywania poza SSM³⁴. Może to powodować zróżnicowanie kwotowań CDS i ratingów banków oraz rentowności obligacji krajów uczestniczących lub nie uczestniczących w SSM. W dłuższym okresie zasadne wydaje się więc objęcie również niebankowych instytucji finansowych jednolitym nadzorem, gdyż nie tylko banki mogą stanowić źródło zagrożenia ryzykiem systemowym (np. AIG). Decyzja o tym powinna być jednak warunkowana oceną skuteczności funkcjonowania unii bankowej.

Unia bankowa jest projektem długoterminowym i nie może być ona skutecznie wykorzystywana do zarządzania obecnym kryzysem. Ważne jest ograniczenie ryzyk związanych z istnieniem SSM i SRM bez SDGS – np. ryzyko utrzymywania przez dłuższy okres poszczególnych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego na różnych poziomach (krajowym i europejskim). Sukces SSM, a szerzej projektu unii bankowej, zależy od wprowadzenia SDGS, czego tempo może z kolei zależeć od oceny skuteczności SSM i SRM. Poszczególne filary unii bankowej są komplementarne wobec siebie i współzależne. Konieczne jest opracowanie „mapy

³³ Więcej nt. postępu prac przygotowawczych w tworzeniu SSM – zob. EBC 2013, s. 113–117.

³⁴ Powstanie unii bankowej może więc sprzyjać dalszemu podziałowi UE na „Europę dwóch prędkości”, tj. silniej integrujące się kraje strefy euro i kraje do niej nienależące.

Rysunek 1

Architektura nadzoru mikro- i makroostrożnościowego w UE po utworzeniu SSM

	Unia bankowa	
Nadzór makroostrożnościowy	Krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego (rola główna) i EBC (rola wspierająca)	Krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego
Nadzór mikroostrożnościowy	EBC (rola główna) i krajowe organy nadzoru mikroostrożnościowego (rola wspierająca)	Krajowe organy nadzoru mikroostrożnościowego
	Sektor bankowy	Sektor niebankowych instytucji finansowych

Źródło: opracowanie własne.

drogowej” utworzenia pozostałych filarów. Budowanie autorytetu EBC jako nadzorca ostrożnościowego będzie wymagać czasu i ważne jest uniknięcie błędów nadzorczych, szczególnie na początku funkcjonowania SSM. W średnim okresie byłoby zasadne również wzmocnienie podstawy prawnej, na której powołano SSM, tj. zmiana m.in. TFUE. Obecnie nie jest też jasne, jaka będzie podstawa prawna implementacji decyzji EBC jako nadzorca – najprawdopodobniej będą potrzebne zmiany prawa krajowego³⁵. Dużym wyzwaniem będzie wprowadzenie decyzji podejmowanych centralnie w EBC/SSM na poziomie krajowym, przy różnych porządkach prawnych krajów uczestniczących w SSM. Nie są również znane konkretne zasady i konsekwencje ewentualnego opuszczenia SSM przez kraj „stowarzyszony”. Nie można wykluczyć, że może to mieć ujemny wpływ na stabilność finansową kraju opuszczającego SSM i stabilność całej unii bankowej. Nowe zadania EBC będą wiązać się z koniecznością ponoszenia przez banki opłat na rzecz paneuropejskiego nadzorca i funduszu *resolution*.

Utworzenie SSM dla Polski może być korzystne, jeśli przełoży się na efektywniejszy nadzór i lepszą kondycję finansową spółek matek banków prowadzących działalność w naszym kraju³⁶. Jednak nawet w przypadku pozostawania Polski poza unią bankową i tak będzie ona miała pośredni wpływ na polski system banko-

³⁵ Pozostałe problemy natury prawnej związane ze skutecznym funkcjonowaniem SSM omawiają m.in. Goyal i inni (2013, s. 24).

³⁶ Ponad dwie trzecie aktywów sektora bankowego w Polsce jest własnością inwestorów zagranicznych, głównie grup bankowych z strefy euro (np. Unicredit Group, Group Crédit Agricole, Société Générale). Polskie dylematy w kontekście unii bankowej przedstawia Rogowski (2013, s. 57–59).

wy poprzez politykę banków matek nadzorowanych w ramach SSM. W przypadku wejścia do unii bankowej EBC sprawowałby najprawdopodobniej bezpośredni nadzór nad większością sektora bankowego³⁷. Szczegółowa analiza szans i zagrożeń związanych z uczestnictwem Polski w SSM na obecnym etapie integracji, tj. przy pozostawieniu kraju poza strefą euro, wykracza poza ramy tego artykułu, ale stanowi bardzo ważne pole dalszych badań mających praktyczne implikacje. Warto zbadać, w tym metodami ilościowymi, jakie konsekwencje dla polskiego systemu finansowego będzie miało powstanie unii bankowej. Podobnie warto byłoby przeanalizować optymalny kształt pozostałych filarów unii bankowej i relacje między nimi, sprzyjające efektywnemu funkcjonowaniu całej unii bankowej.

Oceniając konstrukcję SSM można podjąć próbę oceny, na ile pierwszy filar unii bankowej jest w stanie osiągnąć cele przed nią stawiane, które wskazano w pierwszej części artykułu. Zestawienie celów i przesłanek utworzenia unii bankowej zawiera tabela 2. Wydaje się, że cele unii bankowej są bardzo ambitne i nie rozwiązuje ona w krótkim okresie wszystkich wad instytucjonalnych architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w UE. W przypadku skutecznego funkcjonowania unii bankowej jest ona w stanie ograniczyć, ale nie w pełni zniwelować wybrane problemy systemu finansowego UE. Wyzwaniem pozostaje wprowadzenie SRM i utworzenie SDGS. Równie ważne jest efektywne wprowadzenie pakietu CRDIV/CRR i *Bank Recovery and Resolution Directive*.

Jednocześnie unia bankowa stwarza nowe zagrożenia. Wprowadzenie unii bankowej petryfikuje dotychczasowe struktury systemów bankowych w UE, nie przyczyniając się do ograniczenia zagrożeń związanych z nadmiernym rozrostem działalności inwestycyjnej w bankach, co prowadzi do ryzyka systemowego. Zagrożeniem może być również zharmonizowane podejście od sprawowania nadzoru przez ECB; co prawda sprzyja ono porównywalności wyników ocen nadzorczych, jednak może nie być dopasowane do specyfiki sektorów bankowych w poszczególnych krajach uczestniczących w SSM oraz nadmiernie zautomatyzowane i ograniczające rolę osądu eksperckiego. Problemem otwartym wciąż pozostaje podejście EBC jako nadzorcy do problemów wynikających z funkcjonowania SIFI oraz traktowanie rządowych papierów wartościowych jako aktywów „z zerową wagą ryzyka”.

Można wskazać na obecne wady konstrukcyjne pierwszego filara unii bankowej, które mogą ograniczać jej skuteczne funkcjonowanie. Zestawienie tych wad wraz z propozycją sposobu ich ograniczenia przedstawia tabela 3.

Wskazane tutaj dylematy stanowią jedynie zasygnalizowanie problemów, których rozwiązanie będzie sprzyjać efektywności działania unii bankowej (a szerzej – europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego) oraz celom przed nią stawianym. Dylematy te i analizowane wady pierwszego filara unii bankowej mogą wręcz paradoksalnie stanowić źródło ryzyka systemowego, przed którym utworzenie unii bankowej ma chronić (Koleśnik 2013b, s. 107–108).

³⁷ Z bezpośredniego nadzoru EBC w Polsce byłyby jednak wyłączone BGK i SKOKi.

Tabela 2

Próba oceny możliwości osiągnięcia przez unię bankowa zakładanych celów

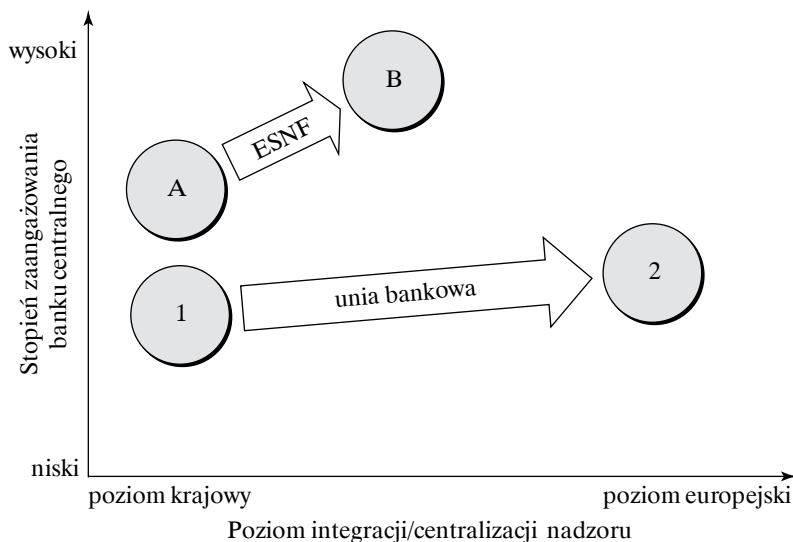
Cele i przesłanki unii bankowej	Komentarz
1. Ograniczenie negatywnych, wzajemnie wzmocniających się powiązań między kondycją sektora bankowego i sektora finansów publicznych (pętla kryzysowa), głównie w krajach peryferyjnych strefy euro	Umożliwienie bezpośredniego dokapitalizowania banków przez ESM (bez pośrednictwa budżetów krajowych) stwarza szansę ograniczenia negatywnych sprzężeń zwrotnych między kondycją sektora bankowego i sektora finansów publicznych. Konieczne jest utworzenie wszystkich filarów unii bankowej, aby osiągnąć ten cel i przekazać odpowiedzialność za stabilność finansową w większym stopniu na poziom UE. Pętla kryzysowa wynika z wielu zróżnicowanych czynników i konieczne jest przeprowadzenie głębokich zmian strukturalnych oraz regulacyjnych w sektorze finansowym, aby ją znacząco osłabić, do czego potrzeba również woli politycznej.
2. Zmniejszenie transgranicznego efektu zarażania między krajami strefy euro i przenoszenia się ryzyka systemowego danego kraju na poziom całej strefy euro, zagrażającego jej stabilności	Ustanowienie EBC jako nadzorcy i nadanie mu uprawnień z zakresu nadzoru makroostrożnościowego stwarza szansę na lepszą identyfikację zagrożeń dla stabilności finansowej z perspektywy całej UE. Konieczny jest jasny podział zadań z zakresu polityki makroostrożnościowej w UE, aby uniknąć dublowania prac i ograniczyć transgraniczne negatywne efekty zewnętrzne poprzez koordynację działań organów krajowych.
3. Ograniczenie ryzyka dezintegracji rynków finansowych, pogarszającej sytuację na jednolitym rynku usług finansowych i zmniejszającej jego wpływ na ożywienie gospodarcze	Utworzenie SSM daje szansę na usprawnienie kanału transmisji monetarnej (dominująca rola banków w sektorze finansowym UE) i wzmocnienie zaufania do systemów finansowych krajów uczestniczących w SSM, czemu sprzyjać będzie utworzenie pozostałych filarów unii bankowej. Jednocześnie pojawia się ryzyko spadku zaufania do krajów nieuczestniczących w SSM oraz ryzyko nagłego pogorszenia nastrojów na rynkach w przypadku upuszczenia SSM przez kraj „stowarzyszony”.
4. Pogłębianie integracji rynku wewnętrznego poprzez stworzenie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych oraz ujednoczenie praktyk nadzorczych	EBC w ramach SSM będzie dążył do ujednoczenia praktyk i przepisów nadzorczych, co będzie sprzyjać tworzeniu jednolitego zbioru przypisów i zapewnieniu porównywalnych warunków konkurencji w sektorach bankowych w krajach SSM. Jednocześnie istnieje ryzyko arbitrażu regulacyjnego w krajach poza SSM i ryzyko nieoptymalnego kształtu ujednoczonych przepisów dla danego kraju uczestniczącego w SSM.
5. Zapewnienie większej integracji systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w świetle integracji transgranicznej rynku finansowego w UE oraz błędów popełnianych przez nadzorców krajowych	Utworzenie SSM wzmacnia instytucjonalny kształt sieci bezpieczeństwa finansowego, a po utworzeniu pełnej unii bankowej jest szansa na przełamanie „trylmatu stabilności finansowej”. EBC w ramach SSM będzie efektywniej nadzorował banki działające transgranicznie. Pojawia się istotna szansa na zmniejszenie zjawiska pobłażliwości nadzorców krajowych. Jednocześnie pojawia się ryzyko przerzucania odpowiedzialności między EBC a organami krajowymi i ryzyko niedoszacowania problemów specyficznych i istotnych z perspektywy systemu finansowego danego kraju.

Tabela 3
Wady konstrukcyjne SSM i możliwe sposoby ich ograniczenia

Wady konstrukcyjne SSM	Możliwe sposoby ich ograniczenia
Przekazaniu uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru na poziom europejski poprzez uczestnictwo w SSM nie towarzyszy przekazanie odpowiedzialności za stabilność finansową. Uczestnictwo krajów UE nie należących do strefy euro w SSM nie jest dla nich opłacalne.	Konieczne jest dalsze przekazywanie odpowiedzialności za stabilność finansową na poziom europejski, równoległe z przekazywaniem uprawnień. Niezbędne są zmiany traktatowe, aby zapewnić równość praw i obowiązków (np. w dostępie do wsparcia płynnościowego i kapitałowego) krajów strefy euro i spoza strefy euro w unii bankowej oraz wzmocnić podstawy prawne sprawowania przez EBC funkcji nadzorczych. Służyłoby to efektywnemu funkcjonowaniu unii bankowej i ograniczeniu arbitrażu regulacyjnego.
Pełna skuteczność funkcjonowania unii bankowej jest możliwa dopiero w przypadku utworzenia wszystkich jej filarów na poziomie UE.	Niezbędne jest niezwłoczne wprowadzenie SDGS jako komplementarnego filaru unii bankowej, gdyż dopiero wtedy może ona skutecznie działać.
Ustanowienie EBC paneuropejskim nadzorcą nad systemem bankowym niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia.	Potrzebne jest zapewnienie przejrzystych zasad odpowiedzialności i demokratycznej roli EBC w nadzorze oraz wyposażenie EBC w odpowiednio wykwalifikowaną kadrę nadzorczą.
W EBC, działającym w ramach SSM, konieczne jest z jednej strony efektywne rozdzielanie sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego i prowadzenia polityki pieniężnej by uniknąć konfliktu interesów, a z drugiej strony – uzyskanie efektu synergii między nimi.	Należy wykorzystać doświadczenia krajowych banków centralnych UE w zakresie łączenia funkcji nadzorczych i sprawowania polityki pieniężnej oraz ograniczania ryzyk powstających z tego tytułu.
Warunkiem wstępnym powodzenia SSM jest rzetelne przeprowadzenie wszechstronnej oceny bilansów banków.	Potrzeba ustanowienia mechanizmów ochronnych na szczeblu krajowym i europejskim do pokrycia zidentyfikowanych ew. niedoborów kapitałowych w bankach. Ryzyko wzmocnienia „pętli kryzysowej” w przypadku zidentyfikowania znaczących niedoborów.
W obecnym kształcie SSM brak jednoznacznego podziału odpowiedzialności za nadzór makroostrożnościowy między EBC, ERRS i organami krajowymi.	Konieczny jest jednoznaczny podział ról poszczególnych instytucji, aby uniknąć konfliktu interesów, dublowania pracy, konkurencji i zjawiska braku skłonności do działania.
Kwestią otwartą pozostaje skuteczność przyjętego zakresu przedmiotowego bezpośredniego nadzoru EBC i podziału obowiązków między EBC a nadzorcami krajowymi w zakresie polityki mikroostrożnościowej.	Konieczne jest określenie zasad nadzoru bezpośredniego i pośredniego EBC nad poszczególnymi bankami oraz współpracy z krajowymi organami nadzoru; powinny one podlegać okresowej weryfikacji.

Rysunek 2

Trendy zmian instytucjonalnych w sieci bezpieczeństwa finansowego w UE po globalnym kryzysie finansowym



Legenda: liczby – nadzór mikroostrożnościowy, litery – nadzór makroostrożnościowy; stan przed kryzysem (1, A) i stan po kryzysie (2, B).

Źródło: opracowanie własne.

Utworzenie unii bankowej wpisuje się w zaobserwowany trend zmian instytucjonalnego podziału odpowiedzialności w sieci bezpieczeństwa finansowego w UE po kryzysie finansowym, tj.:

- zwiększanie zaangażowania banków centralnych w nadzór mikroostrożnościowy (Dobrzańska 2012, s. 70–71) i makroostrożnościowy oraz
- zwiększanie roli instytucji paneuropejskich.

Zmiany te na rysunku 2 przedstawiają wzrost roli EBC (przesunięcie z 1 do 2) w nadzorze mikroostrożnościowym. W nadzorze makroostrożnościowym nastąpił silniejszy wzrost roli banków centralnych oraz utworzenie ERRS, Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, a teraz także SSM (przesunięcie z A do B).

Tekst wpłynął: 16 kwietnia 2013 r. (z aktualizacją 7 lipca 2014 r.)

Bibliografia

- Acharya V.V. i in., *A Pyrrhic Victory? – Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk*, NBER Working Paper, 2011, nr 17136.
- Athanassiou P., *Financial Sector Supervisors' Accountability: A European Perspective*, Legal Working Paper Series, EBC, 2011, nr 12.

- BCBS, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, BIS, 2012.
- Čihák M., Podpiera R., *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper, 2006, WP/06/57.
- CNB, *Financial Stability Report 2012/2013*, 2013.
- Constâncio V., *The Nature and Significance of Banking Union*, wystąpienie na konferencji „Financial Regulation: Towards a Global Regulatory Framework?”, Chatham House City Series, London March 2013.
- Darvas Z., Wolff G. B., *Should Non-euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism?*, „Bruegel Policy Contributions”, 2013/06, Bruegel 2013.
- Deutsche Bank, *EU Banking Union. Right Idea, Poor Execution*, DB Research, 4 September 2013.
- Dobrzańska A., *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” Zeszyt Naukowy 119, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012.
- EBC, *Financial Integration in Europe*, 2012.
- EBC, *Financial Stability Review*, November 2013.
- Goodhart Ch., Schoenmaker D., *Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?*, „Oxford Economic Papers” 1995, nr 47(4).
- Goyal R. i in., *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, 2013, SDN/13/01.
- Hertig G. i in., *Empowering the ECB to Supervise Banks: A Choice-Based Approach*, DSF Policy Paper, Duisenberg School of Finance, 2010, nr 3.
- Huertas T. F., *Banking Union*, „Revista Estabilidad Financiera”, Banco de España, Mayo 2013.
- IMF, *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Technical Background Notes, 2013, SDN/13/01.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, w: *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, red. A. Csajbók, E. Gnan, SUERF Study 2011/1, Vienna 2011.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013a.
- Koleśnik J., *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania” 2013, nr 2(42), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2013b.
- Masciandaro D., Quintyn M., *After the Big Bang and Before the Next One? Reforming the Financial Supervision Architecture and the Role of the Central Bank. A Review of Worldwide Trends, Causes and Effects (1998–2008)*, „Paolo Baffi” Centre Research Paper Series, 2009, nr 37.
- Mika A., *Niedostateczne uprawnienia nadzorcze Europejskiego Banku Centralnego oraz zasada nadzoru kraju macierzystego w UE a kryzys subprime*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 37, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013.
- Noia C., Giorgio D., *Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks Be Given to Different Agencies?*, Economics Working Papers nr 411, Department of Economics and Business, University Pompeu Fabra, 1999.
- Padoa-Schioppa T., *EMU and Banking Supervision*, London School of Economics, London 1999.

- Peek J. i in., *Is Bank Supervision Central to Central Banking?*, mimeo, Boston College, Federal Reserve Bank of Boston, 1997.
- Peek J. i in., *Is Financial Stability Central to Central Banking?*, Federal Reserve Bank of Boston 2009.
- Pisani-Ferry J., Wolff G. B., *Fiscal Implications of a Banking Union*, Informal ECOFIN, Nicosia, 2012.
- Polański Z., *Przemiany funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu*, w: *Współczesna bankowość centralna*, red. W. L. Jaworski, A. Szelałowska, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Przybylska-Kapuścińska W., Skopowski M., *Unia bankowa – szanse i zagrożenia dla nadzoru nad instytucjami finansowymi w Unii Europejskiej*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013.
- Rogowski W., *Unia bankowa – wyzwanie europejskiego i polskiego nadzoru bankowego*, w: *Wyzwania regulacji rynków finansowych: unia bankowa, kontrahenci centralni, parabanki*, red. W. Rogowski, Oficyna Allerhanda, Kraków 2013.
- Schoenmaker D., *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper, Duisenberg School of Finance 2012, nr 19.
- Schoenmaker D., Gros D., *A European Deposit Insurance and Resolution Fund. An Update*, DSF Policy Paper, Duisenberg School of Finance 2012, nr 26.
- Schoenmaker D., Siegmann A., *Winners of a European Banking Union*, DSF Policy Briefs, Duisenberg School of Finance 2013, nr 23.
- Schoenmaker D., *The Financial Trilemma*, Duisenberg School of Finance – Tinbergen Institute Discussion Papers, nr TI 11–019 / DSF 7, Amsterdam 2011.
- Smaga P., *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część II*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 1(54).
- Smaga P., *Powiązania między sektorem bankowym a kryzysem zadłużeniowym w strefie euro*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 3 (48).
- Szczepeńska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Scholar, Warszawa 2008.
- Szczepeńska O., *Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja*, „Miesięcznik Finansowy BANK” 2013, nr 3 (242).
- Szpunar P. J., *Nowe struktury bankowości*, „Miesięcznik Finansowy BANK” 2013, nr 3.
- Trzczińska A., *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, „Materiały i Studia”, Zeszyt 292, NBP, 2013.
- Van Rompuy H., *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report by President of the European Council, Brussels, 2012.
- Wagner W., *How to Design a Banking Union That Limits Systemic Risk in the Eurozone*, w: *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, red. T. Beck, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

THE OPTIMAL DESIGN OF THE FIRST PILLAR OF THE BANKING UNION

Summary

The article aims to answer the following research questions: (1) what are the goals of the banking union and is it able to achieve them? (2) what ‘structural birth defects’ of the SSM may limit its effective functioning? (3) how the creation of the banking union will influence the European safety net? Deductive method and literature review are used.

The reasons for the creation of the banking union include: reduction of sovereign-bank nexus, as well as the negative spillovers of instability in the euro area. In addition, it aims to counteract disintegration of EU financial markets, contribute to the deepening of single market and harmonization of supervisory practices and limiting national supervisory forbearance. Banking union is a step towards achieving balance between integration of financial market supervision and cross-border integration of financial markets in the EU.

Achieving those goals would benefit from swift introduction of all banking union pillars and transferring supervisory powers to the EU level, along with the responsibility for financial stability. It would be desirable to ensure equal rights and responsibilities of euro zone and opt-in countries, strengthen its legal basis and establish a clear division of tasks between institutions within the financial safety net in the EU. Entrusting ECB with supervisory powers involves both benefits and risks. The banking union poses a risk of reducing confidence in the financial systems of the EU countries remaining outside it and the risk of regulatory arbitrage.

The creation of the banking union compliments institutional changes in the financial safety net of the euro area introduced after the global financial crisis, including increased involvement of central banks in both micro- and macroprudential supervision, as well as growing role of pan-European institutions.

Key words: banking union, financial stability, ECB, microprudential supervision, macroprudential supervision

ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМА ПЕРВОГО ПРИНЦИПА БАНКОВСКОГО СОЮЗА ЕС

Резюме

Целью статьи является ответ на следующие вопросы: 1) каковы цели Банковского союза и достижимы ли они? 2) какие недостатки в конструкции БС могут ограничить ее эффективное функционирование? 3) какие последствия может иметь его создание для европейской сети финансовой безопасности? В статье использован метод дедукции, а также произведен обзор литературы.

К числу причин, по которым был создан Банковский союз ЕС, можно отнести: необходимость ограничить связь между состоянием банковского сектора и состоянием сектора публичных финансов и воспрепятствовать распространению финансовой нестабильности в зоне евро. Кроме того, он должен противодействовать дезинтеграции финансовых рынков ЕС, способствовать углублению интеграции единого рынка, унифицировать практику в сфере надзора и ограничить количество ошибок в национальных системах надзора. Он является также шагом в сторону равновесия между интеграцией системы надзора и трансграничной интеграцией финансовых рынков в ЕС.

Достижению этих целей будет способствовать осуществление всех принципов действия Банковского союза, а также передача полномочий в сфере надзора на уровень ЕС вместе с ответственностью за финансовую стабильность. Важным было бы обеспечение равенства прав и обязанностей стран зоны евро и стран вне зоны евро, укрепление правовых основ, а также установление однозначного распределения ролей отдельных институтов в европейской сети финансовой безопасности. Тот факт, что ЕЦБ получил полномочия в сфере надзора, влечет за собой как выгоды, так и угрозы. Банковский союз создает риск падения доверия к финансовым системам стран ЕС находящихся вне его, а также риск регуляционного арбитража.

Создание Банковского союза дополняет институциональные изменения, происходящие в сети финансовой безопасности зоны евро после опыта глобального финансового кризиса. Растет вовлеченность центральных банков в микропруденциальный и макропруденциальный надзор, повышается роль общеевропейских институтов.

Ключевые слова: Банковский союз, финансовая стабильность, Европейский центральный банк (ЕЦБ), микропруденциальный надзор, макропруденциальный надзор