

The Banking Union: state of the art

Unia bankowa – gdzie jesteśmy?

Andrzej Reich
Stefan Kawalec

mBank – CASE Seminar Proceedings No. 137/2015
Zeszyty mBank – CASE nr 137/2015



mBank–CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR–CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank–CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR–CASE i następującej po niej serii BRE Bank–CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Copyright: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i mBank SA

Scientific editor/Redakcja naukowa
Ewa Balcerowicz

Series Coordinator/Sekretarz Zeszytów
Katarzyna Sidło

Translation/Tłumaczenie
Marcin Łakomski, MAX tłumaczenia

DTP
Marcin Dominik Jabłoński

Keywords: European Union, banking supervision, EBC, EBA, banking union, SSM

EAN: 9788371786259

JEL codes: N14, E5, E58, G21, G2, G28

Publisher/Wydawca
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, al. Jana Pawła II 61/212,
01–031 Warszawa

Donor/Nakładca
Fundacja mBanku, ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa



Andrzej Reich

Andrzej Reich is the Director of Banking, Payment Institutions and Credit Unions Licensing Department of Polish Financial Supervision Authority. He graduated from the University of Warsaw (Faculty of Physics), where he also obtained his MBA degree. Between 1973 and 1992 he was employed in the Institute of Physics of the Polish Academy of Sciences. From 1992 to 1998 he participated in the process of adoption of assistance plan for the Polish financial sector (financed by the European fund PHARE). He was the head of GINB Supervisory Policy Office of the National Bank of Poland (1998–2007) and then worked as an adviser to the bank (2008–2011).

Mr. Reich has been a member of many supervisory committees and working groups in Poland and the European Union, among others the Committee of the European Banking Supervisors, from 2004 to 2010 as a member, and from 2006 to 2010 as a member of the management office. Between 2007 and 2008 he served as its Vice-chairman. In 2013 he was appointed a Member of the Board of the European Banking Authority, a position which he holds until today.

Andrzej Reich jest dyrektorem Departamentu Regulacji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Jest absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie ukończył studia na Wydziale Fizyki oraz uzyskał tytuł MBA. W latach 1973–1992 pracował w Instytucie Fizyki Polskiej Akademii Nauk. Uczestniczył we wdrażaniu programu pomocowego dla polskiego sektora finansowego, finansowanego przez unijny fundusz PHARE (1992–1998) oraz kierował Biurem Polityki Nadzorczej GINB w Narodowym Banku Polskim (1998–2007). W latach 2008–2011 pełnił funkcję doradcy w NBP.

Członek wielu komitetów nadzorczych i grup roboczych w Polsce i w Unii Europejskiej, m.in. Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych (ang. Committee of European Banking Supervisors, CEBS) (2004–2010), członek Biura Zarządzającego CEBS (2006–2009). W latach 2007–2008 pracował na stanowisku wiceprzewodniczącego CEBS. Od roku 2013 członek Zarządu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB).



Stefan Kawalec

Stefan Kawalec has been the President of Capital Strategy since 2008. Between 1994 and 2006 he worked in senior managerial positions in financial institutions such as: PZU Group, Aviva Group (formerly Commercial Union) and Bank Handlowy w Warszawie S.A. (Citibank Handlowy). Between 1989 and 1994 he worked in Polish Ministry of Finance; in the period 1989–1991 — as the Director General and the Chief Economic Advisor to the Deputy Prime Minister and the Minister of Finance Leszek Balcerowicz, and between 1991 and 1994 as the Vice Minister of Finance. He played a significant role in the preparation and the implementation of the economic stabilization and transformation program of the Polish economy (known as the “Balcerowicz Plan” and implemented between 1989 and 1990). He led negotiations with the International Monetary Fund on consecutive agreements signed in 1990, 1991 and 1993. Moreover, Mr. Kawalec was responsible for the restructuring and privatization of the state owned commercial banks (1991–1994), including preparation and implementation of an innovative program of dealing with bad debts based on a special law on financial restructuring of enterprises and banks. On numerous occasions he worked as a consultant for the World Bank and the International Monetary Fund, as well as governmental and commercial institutions in the Central and Eastern European Countries. In 2013 he co-authored (together with Ernest Pytlarczyk) a paper “Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market” (*German Economic Review*, 14(1)). He is also a founder and a signatory of the European Solidarity Manifesto.

Stefan Kawalec od 2008 roku jest Prezesem Zarządu Capital Strategy. W latach 1994–2006 pełnił wysokie funkcje kierownicze w instytucjach finansowych takich jak PZU S.A., Grupa Aviva Polska (dawniej Commercial Union) oraz Bank Handlowy w Warszawie S.A. (Citi Handlowy). W latach 1989–1994 pracował w Ministerstwie Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie był Wiceministrem Finansów (1991–1994) oraz Dyrektorem Generalnym i głównym doradcą ekonomicznym Wicepremiera i Ministra Finansów Leszka Balcerowicza (1989–1991). Miał istotny udział w przygotowaniu i wdrożeniu programu stabilizacji i transformacji polskiej gospodarki (znanego jako „Plan Balcerowicza” i wdrażanego w latach 1989–1990). Kierował negocjacjami kolejnych porozumień z Międzynarodowym Funduszem Walutowych (1990, 1991, 1993). Ponadto, kierował restrukturyzacją i prywatyzacją banków państwowych, w szczególności przygotowaniem i wdrożeniem innowacyjnego programu restrukturyzacji złych długów wraz z ustawą o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Był wielokrotnie doradcą dla instytucji międzynarodowych takich jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, oraz dla instytucji rządowych i komercyjnych w kilku krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W 2013 opublikował napisany wspólnie z Ernestem Pytlarczykiem artykuł proponujący kontrolowaną dekompozycję strefy euro dla uratowania Unii Europejskiej i Jednolitego Rynku Europejskiego (“Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market”, *German Economic Review*, 14(1)). Współinicjator i sygnatariusz Manifestu Solidarności Europejskiej.

Table of Contents

Spis treści

The Banking Union: State of Art — Andrzej Reich

Unia bankowa — gdzie jesteśmy? — Andrzej Reich

Integration of the EU Banking Service Market	7
<i>Integracja unijnego rynku usług bankowych</i>	
Banking Groups: A Branch or a Subsidiary	8
<i>Grupy bankowe — oddział, czy bank zależny</i>	
EU Banking Market Before the Crisis	10
<i>Unijny rynek bankowy przed kryzysem</i>	
Changes after the Crisis	13
<i>Zmiany pokryzysowe</i>	
Emergence of a Banking Union	15
<i>Powstanie unii bankowej</i>	
Three or Four Pillars of the Banking Union	17
<i>Trzy, czy cztery filary unii bankowej</i>	
Joint Supervisory Decisions	20
<i>Wspólne decyzje nadzorcze</i>	
Single Banking Supervision in the European Central Bank	22
<i>Jednolity nadzór bankowy w Europejskim Banku Centralnym</i>	
Who Is the Banking Union for	25
<i>Dla kogo jest unia bankowa</i>	
Impact of the Banking Union on the European System of Financial Supervision	29
<i>Wpływ unii bankowej na Europejski System Nadzoru Finansowego</i>	
Effect of Creation of the Banking Union to Member States	32
<i>Skutki utworzenia unii bankowej dla krajów członkowskich</i>	
Second and Third Pillar of the Banking Union	34
<i>Drugi i trzeci filar unii bankowej</i>	
Was It Worth It?	36
<i>Czy warto było?</i>	

Commentary: Poland and the Dilemmas of the Banking Union — Stefan Kawalec

Komentarz: Polska wobec zagadek Unii Bankowej — Stefan Kawalec

Introduction	38
<i>Wstęp</i>	
1. Revaluation of Opinions on the Role of the Financial Sector and Capital Flows	41
<i>1. Przewartościowanie poglądów na temat roli sektora finansowego i przepływów kapitałowych</i>	
1.1. Opinions in Need of Revaluation	42
<i>1.1. Przekonania wymagające przewartościowania</i>	
1.2. Selected Features of the Banking Sector Supporting Long-term Economic Growth	47
<i>1.2. Wybrane cechy sektora bankowego wspierające długoterminowy wzrost gospodarczy</i>	
2. Why a Banking Union?	49
<i>2. Dlaczego Unia Bankowa?</i>	
3. Poland and the Banking Union	53
<i>3. Polska a Unia Bankowa</i>	
The list of previous PBR–CASE / BRE Bank–CASE and mBank–CASE Seminar Proceedings	55
<i>Lista Zeszytów PBR–CASE / BRE Bank–CASE i mBank–CASE</i>	

Integration of the EU Banking Service Market

Integracja unijnego rynku usług bankowych

It is widely believed that the creation of the banking union initiated the integration of the EU banking market. The process is traced back to June 2012 (EU Summit decided to create the banking union), 4 November 2013 (effective date of the Banking Union Regulation), or 4 November 2014 (operational launch of the Single Supervisory Mechanism, SSM). However, the integration of the EU banking market began much earlier and the creation of the banking union should be considered the final rather than the initial step in the process.

In fact, the integration began as early as 1990s with the introduction of the single passport which allows a bank licensed in one member state to operate across the European Union through branches in other member states.

The solution was devised mainly for banks licensed in one member state and operating in another member state on a small scale, rendering the establishment of a subsidiary bank uneconomical. This practical facilitation was creatively exploited by the largest European banks, which effectively transformed the EU banking market.

Dość powszechnie uważa się, że utworzenie unii bankowej zapoczątkowało integrację unijnego rynku bankowego. Jako początek tego procesu wskazuje się czerwiec 2012 roku (Szczyt UE, podczas którego zapadła decyzja na temat tworzenia unii bankowej), 4 listopada 2013 roku (wejście w życie rozporządzenia w sprawie utworzenia unii bankowej), czy wreszcie 4 listopada 2014 roku (początek działalności operacyjnej jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervisory Mechanism — SSM)). Jednak integracja unijnego rynku bankowego zaczęła się znacznie wcześniej, a utworzenie unii bankowej należy postrzegać jako końcową fazę tego procesu, a nie początkową.

Proces integracji rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, wraz z wprowadzeniem tak zwanej zasady jednolitego paszportu (single passport), zgodnie z którą bank licencjonowany w jednym kraju członkowskim, na podstawie tejże licencji, uzyskał prawo prowadzenia działalności na terenie całej Unii Europejskiej, poprzez oddziały, które mógł otwierać w innych krajach członkowskich.

Takie rozwiązanie wprowadzone głównie z myślą o banku licencjonowanym w jednym kraju członkowskim, prowadzącym działalność w innym kraju członkowskim, ale w tak małej skali, że uruchamianie w tym celu banku zależnego nie byłoby uzasadnione ekonomicznie. To sensowne ułatwienie zostało twórczo rozwinięte przez największe banki europejskie, skutecznie przeobrażając rynek bankowy w Unii Europejskiej.

Banking Groups: A Branch or a Subsidiary

Grupy bankowe — oddział, czy bank zależny

From the vantage point of the parent bank operating through cross border branches has many advantages but also a major flaw: it is the parent bank who has all liability (legal, financial, reputational) for the activity of its branch in the host country. If, however, the bank operated not as branch but as a subsidiary — a self-standing separate legal entity — the liability would rest with the authorities of the host country. The liability of the parent bank would be limited by its capital investment. Large banks keen on cross-border expansion considered this option to be more attractive. Consequently, banking groups started to grow fast in the 1990s. The process was particularly dynamic in the European Union. At present, the assets of some 40 pan-European banking groups represent around 60% of the assets of the EU banking sector.

The solution would seem to ensure better safety as the authorities of the host country can control the operation of a subsidiary bank. As a self-standing organisation, the subsidiary bank benefits from the national safety net and is subject to local supervision which is responsible for the stability of the bank and the safety of its deposits. In case of a branch, the relevant authorities reside in the home country, which is where all decisions are made beyond the control of the host authorities. This does not favour the safety or stability of the cross-border branch. The best example of the ramifications of cross-border operations of a poorly supervised bank branch is the case of Icelandic banks and their branches in the UK and Germany. Thus, it would seem that banking groups which operate through subsidiaries in jurisdictions other than the home country are a safe bet. However, the practice of the last decade shows how misleading this could be.

It would seem that from the perspective of the host country a group operating through a branch should generate the lowest possible risks. Although, any potential mistakes of the branch and especially the cost of such mistakes are a problem for the home country and its authorities and not for the host country. But in fact they could also affect the host country while its ability to prevent such developments and risks is very limited. Hence, for the host country, a subsidiary should be a better option than a cross-border branch: while negative implications

Z perspektywy banku-matki prowadzenie działalności poprzez oddział ma wiele zalet, ale ma też istotną wadę: to na nim spoczywa wszelka odpowiedzialność (prawna, finansowa, reputacyjna) za działania podejmowane przez jego oddział w kraju goszczącym. Gdyby jednak zamiast oddziału działalność w kraju goszczącym prowadził bank zależny, jako samodzielna, odrębna osoba prawna, odpowiedzialność spoczywałaby na banku zależnym, władzach kraju, w którym działa, a odpowiedzialność banku-matki byłaby ograniczona do wysokość włożonego kapitału. Takie rozwiązanie było postrzegane przez duże banki, dążące do ekspansji transgranicznej, jako bardziej atrakcyjne i dlatego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rozpoczął się szybki rozwój grup bankowych. Szczególnie intensywny był ten proces w Unii Europejskiej. Obecnie, aktywa około 40 pan-europejskich grup bankowych stanowią mniej więcej 60% aktywów całego unijnego sektora bankowego.

Z pozoru rozwiązanie to powinno zapewniać wyższy poziom bezpieczeństwa, dzięki możliwości kontrolowania działalności banku zależnego przez władze kraju goszczącego. Taki bank, jako podmiot samodzielny, objęty jest krajową siecią bezpieczeństwa, w szczególności podlega nadzorowi lokalnemu, który odpowiada za jego stabilność, a zwłaszcza za bezpieczeństwo zgromadzonych w nim depozytów. W przypadku oddziału wszelkie władze mieszczą się w kraju macierzystym, tam też zapadają wszystkie decyzje i kraj goszczący nie ma na nie wpływu. Trudno jest w tej sytuacji mówić o bezpieczeństwie i stabilności oddziału transgranicznego. Najlepszym przykładem skutków prowadzenia działalności transgranicznej przez słabo nadzorowany oddział banku jest przypadek banków islandzkich, a raczej ich oddziałów w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Wydawać by się zatem mogło, że grupy bankowe, które w innych niż macierzysta jurysdykcjach prowadzą działalność poprzez podmioty zależne, są bezpiecznym rozwiązaniem. Praktyka ubiegłej dekady pokazała jednak, że było to błędne przypuszczenie.

Wydawać by się mogło, że z punktu widzenia kraju goszczącego, grupa, która działa w danym kraju poprzez oddział powinna generować najmniejsze ryzyko. Ewentualne błędy w działalności oddziału, a zwłaszcza koszty wywołane przez te błędy, obciążają kraj macierzysty

of high-risk activities of a subsidiary bank affect the host country, its institutions exercise full supervision over the bank.

i jego władze, a nie kraj goszczący. W rzeczywistości mogą one też niekorzystnie wpływać na kraj goszczący, zaś a możliwość przeciwdziałania takim zjawiskom i związanym z nimi czynnikami ryzyka jest mocno ograniczona. Dlatego z punktu widzenia kraju goszczącego podmiot zależny powinien być dla kraju goszczącego rozwiązaniem lepszym niż oddział transgraniczny; wprowadzie negatywne konsekwencje wynikające z ryzykownej działalności banku zależnego dotyczą kraju goszczącego, ale kraj ten, poprzez swoje instytucje, sprawuje nad takim bankiem zależnym pełną kontrolę.

EU Banking Market Before the Crisis

Unijny rynek bankowy przed kryzysem

However, the real picture looked different. Irrespective of their organisation, EU groups were prone to keep decision-making powers at the highest possible level, typically within the parent bank. As a result, in terms of decision making, a group with cross-border subsidiary banks much resembled a bank with foreign branches. Decision-making powers resided in the home country while the costs of wrong decisions remained with the host country. Such organisation was conducive to high-risk decisions involving cross-border subsidiary banks.

This approach was enshrined in regulations. A comparison of the 2000 Banking Directive with the 2006 CRD clearly suggests that the former focuses on supervision at the separate level, of which consolidated supervision of the group is an extension. The CRD brought about a major change by elevating consolidated supervision over a group of banks. Joint supervisory decisions are made at the consolidated level and then distributed to the separate level.

The change was coupled with a completely new approach to decision-making power, although it concerned only the implementation of the Internal Rating Based Approach. The regulations which adopted this approach are still in force; moreover, they are applied to a much broader extent.

Under the CRD, the application for approval is prepared by the parent bank even if the application concerns only one subsidiary bank. The application is filed with the supervisory authority responsible for the parent bank, known as the consolidating supervisor. The consolidating supervisor refers the relevant parts of the application to the supervisors of the subsidiary banks for opinion. The approval is granted by the supervisory college by consensus. However, if no consensus is reached, the decision is made by the consolidating supervisor, even if the decision concerns a subsidiary bank and if its supervisor is opposed. Thus, decision-making powers were moved to the group level: to the supervisor of the parent entity. Even if the consolidating supervisor shows good will, it still decides depending on its own interest and the interest of the parent bank, although the liability for decisions stays on the local level. Despite criticism from many countries, especially host countries,

Faktyczny obraz był jednak inny. W grupach unijnych, bez względu na rozwiązania organizacyjne, występowała silna tendencja do lokowania uprawnień decyzyjnych na możliwie wysokim poziomie, najczęściej na poziomie podmiotu dominującego. W ten sposób, w sensie decyzyjnym, grupa działająca transgranicznie poprzez banki zależne, stawała się odpowiednikiem banku z oddziałami zagranicznymi. W tym przypadku uprawnienia decyzyjne przenoszone były na poziom kraju macierzystego, ale koszty błędnych decyzji pozostały w kraju goszczącym. Takie rozwiązanie organizacyjne sprzyjało podejmowaniu ryzykownych decyzji dotyczących banków zależnych poza tymi krajami.

Podejście takie zostało usankcjonowane w rozwiązaniach regulacyjnych. Porównanie dyrektywy bankowej z roku 2000 z dyrektywą CRD z roku 2006 pokazuje wyraźnie, że pierwsza z nich koncentruje się na nadzorze na poziomie jednostkowym, a nadzór skonsolidowany nad grupą jest pewnym rozszerzeniem nadzoru jednostkowego. CRD przyniosła znaczącą zmianę, stawiając na pierwszym miejscu nadzór sprawowany na poziomie skonsolidowanym, nad grupą, składającą się z pojedynczych banków. Wspólne decyzje nadzorcze wypracowywane są na poziomie skonsolidowanym, a następnie dystrybuowane na poziom jednostkowy.

Ze zmianą tą korespondowało zupełnie nowe podejście do uprawnień decyzyjnych, choć dotyczyło to jedynie zgody na stosowanie metod zaawansowanych. Przepisy te obowiązują do dziś, co więcej, stosowane są w znacznie większym zakresie.

Zgodnie z CRD wniosek o wydanie zgody przygotowuje bank dominujący, nawet gdy wniosek dotyczy jednego tylko banku zależnego. Wniosek ten kierowany jest do nadzorca banku dominującego, zwanego nadzorcą konsolidującym. Dopiero on kieruje odpowiednie fragmenty wniosku do nadzorca banków zależnych w celu zaopiniowania. Zgodę wydaje kolegium nadzorcze w drodze konsensusu. Jeśli jednak nie da się go uzyskać, decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący, nawet gdy decyzja dotyczy któregoś z banków zależnych i gdy przeciwny jej jest nadzorca tego banku. W ten sposób uprawnienia decyzyjne wprowadzone zostały na poziom grupowy, czyli poziom nadzorca podmiotu dominującego. Nawet

this solution was extended in later amendments of CRD to other decision making processes.

Some banking groups were at that time forcing the acceptance of divisionalisation: an organisational solution where the legal structure of a banking group is unrelated to its business structure. This is the case where subsidiary banks in a group are legally separate entities, formally covered by the national safety net. As a result, the liability for wrong decisions rests with the national authorities. However, through divisionalisation, such banks are in business terms very much like branches because business decisions, mainly in risk management, are made at group level. It was difficult to oppose this approach and the supervisory authorities had to act with much determination.

Irrespective of the model followed or forced by a banking group, it was a collection of separate legal entities licensed in different countries and supervised by a number of national authorities within national safety nets. Consolidated supervision of a group required far-reaching formal supervisory co-operation. Supervisory colleges were proposed around 2005. The concept was soon enshrined in law and has been in operation in nearly the same form ever since. A college is composed of the supervisors of all members of a group, including the supervisors of cross-border systemic branches. The work of a college is directed by the consolidating supervisor, i.e., the supervisor of the parent bank. The main responsibilities of a college include exchange of information, supervisory co-operation, and joint supervisory activities. These may include joint inspections of selected members of the group. However, the primary responsibility of a college is to make joint decisions. It should be noted that a college is supposed to reach a joint decision in the cases enumerated in the legislation. If the members of the college are unable to reach an understanding within the required time horizon, the decision is made by the consolidating supervisor; any supervisor that opposes the decision may resort to binding mediation of the EBA. The solution carries material risks: a decision made contrary to the opinion of a local supervisor could affect a bank under its supervision, requiring corrective actions combined with financial support. Unfortunately, no legislative provisions make the consolidating supervisor or the authorities of the home country jointly responsible. However, as a consolation, no disputes have arisen to date that could not be resolved through reconciliation rather than formal binding EBA mediation.

wykazując maksimum dobrej woli nadzorcy konsolidujący przy podejmowaniu decyzji będzie się kierował interesem swoim i banku dominującego, mimo iż odpowiedzialność za skutki podjętych decyzji pozostanie na poziomie lokalnym. Pomimo krytycznych uwag wielu krajów, zwłaszcza goszczących rozwiązanie to rozszerzono w kolejnych nowelizacjach CRD na kilka innych procesów decyzyjnych.

Niektóre grupy bankowe dążyły w owym czasie do sankcjonowania tak zwanej dywizjonalizacji — rozwiązania organizacyjnego, przy którym struktura prawna grupy bankowej nie ma nic wspólnego z jej strukturą biznesową. Sytuacja taka miała miejsce, gdy banki zależne wchodzące w skład grupy stanowiły niezależne prawnie podmioty, formalnie objęte krajową siecią bezpieczeństwa. Z tego też powodu wszelka odpowiedzialność za skutki błędnych decyzji spoczywała na władzach krajowych. Ale na skutek owej dywizjonalizacji banki te w sensie biznesowym były równoważne oddziałom, ponieważ decyzje biznesowe, przede wszystkim dotyczące zarządzania ryzykiem, podejmowane były na szczeblu grupy. Przecistawianie się takiemu podejściu było dość trudne i wymagało dużej determinacji nadzoru.

Bez względu na to, według jakiego modelu grupa działała, czy usiłowała działać, stanowiła ona zbiór oddzielnych podmiotów prawnych, licencjonowanych w różnych krajach, podlegających różnego rodzaju władzom krajowym, tworzącym krajowe sieci bezpieczeństwa. Sprawowanie nadzoru na poziomie skonsolidowanym, nad całą grupą, wymagało daleko posuniętej, sformalizowanej współpracy nadzorczej. Około roku 2005 pojawiła się propozycja tworzenia tak zwanych kolegiów nadzorczych. Po pewnym czasie została ona usankcjonowana prawnie i w niemal niezmienionej formie istnieje do dziś. W skład kolegium wchodzi nadzorcy wszystkich podmiotów należących do grupy, w tym również nadzorcy tak zwanych transgranicznych oddziałów systemowych. Pracami kolegium kieruje wspomniany już nadzorcy konsolidujący, czyli nadzorcy podmiotu dominującego. Do głównych zadań kolegium nadzorczego należy wymiana informacji, współpraca nadzorcza, wspólne dokonywanie czynności nadzorczych. Mogą to być, na przykład, wspólne inspekcje w wybranych podmiotach wchodzących w skład grupy. Jednak najważniejszym zadaniem kolegium jest wypracowywanie wspólnych decyzji. Warto przypomnieć, że kolegium, w przypadkach wskazanych w legislacji, ma wypracować wspólną decyzję. Jeśli członkowie kolegium nie osiągną

In the period directly preceding the crisis, the EU banking market had the following characteristics: a strong preference for a group-level approach, both in regulation and supervision; marginalisation of local supervisors in decision-making combined with an unchanged scope of their liability, even for decisions they did not make. Therefore, as a popular saying has it, banks are international when they make profits but national when they go bankrupt.

porozumienia w zadanym czasie, decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący, natomiast nadzorca, który nie zgadza się z podjętą decyzją może odwołać się do tak zwanej wiążącej mediacji EBA. Rozwiązanie to kryje w sobie poważne ryzyko, ponieważ można wyobrazić sobie sytuację, w której, wbrew stanowisku nadzorcy lokalnego, podjęta zostaje decyzja mająca niekorzystny wpływ na nadzorowany przezeń bank i w konsekwencji niezbędne są działania naprawcze połączone ze wsparciem finansowym. Niestety, żadne rozwiązanie prawne nie przewiduje współodpowiedzialności nadzorcy konsolidującego lub władz kraju macierzystego. Jednak pocieszające jest, że — jak dotąd — nie doszło do sporu nierozwiązywalnego metodami konsyliacyjnymi, bez uciekania się do formalnej, wiążącej mediacji EBA.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys unijski rynek bankowy można było scharakteryzować następująco: zdecydowana preferencja podejścia grupowego, zarówno w sferze regulacyjnej, jak i nadzorczej, marginalizacja nadzorów lokalnych w sferze decyzyjnej, przy niezmiennym zakresie ich odpowiedzialności, zwłaszcza za decyzje, których nie podejmowali. Dlatego mówiono, że banki są międzynarodowe, gdy przynoszą zyski, ale gdy upadają, są już tylko krajowe.

Changes after the Crisis

Zmiany pokryzysowe

The lessons learned during the crisis brought about many far-reaching changes. For the EU market, the starting point was the de Larosiere Report, which presented both a diagnosis and recommendations for changes. The recommendations resulted in the creation of the European Systemic Risk Board (ESRB) and the European Supervisory Authorities, including the European Banking Authority (EBA). In view of the changes decided by the Basel Committee, the European Commission re-drafted the CRD and proposed the CRD IV package including the Directive and the Capital Requirements Regulation (CRR).

It seemed that the creation of the EBA initiated the development of the EU banking supervision. This would follow from the Regulation establishing the EBA (and the other two Authorities). The EBA was granted extensive regulatory powers to support the harmonisation of regulations across the European Union. In addition, the EBA was expected to play an increasing role in the work of supervisory colleges — the decision-making bodies responsible for supervision of banking groups, which represent more than 60% of the assets of the EU banking sector. However, for the EBA to be effective, the colleges (and the banking groups they supervise) had to follow the same prudential regulations. This was not possible without a Single Rule Book.

The prudential regulations should have been sufficiently harmonised already in 2007, when the implementation of the maximally harmonised CRD was to be implemented in national law of the member states. However, according to later analysis, despite the strict requirement of exact transposition of all provisions, some member states failed to introduce a large part of CRD regulations into national law or did so differently than required by the CRD. Consequently, although regulatory integration was based on the maximally harmonised CRD, it did not result in the emergence of single banking regulation. There was maximum harmonisation and yet some regulatory aspects in some member states were different. This led to several years of debate on a Single Rule Book: a collection of banking regulations uniformly binding on all member states and all banks in the EU jurisdiction. Finally, it was decided to put the regulatory provisions in a Regulation directly applicable in all the member

Kryzys, a raczej płynące z niego doświadczenia, przyniosły liczne i daleko idące zmiany. W przypadku rynku unijnego punktem wyjścia dla nich był Raport de Larosiere, w którym zawarta została zarówno diagnoza, jak i wskazane zostały rekomendacje dotyczące pożądaných działań. W efekcie powstała Europejska Rada Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board — ESRB), jak i Europejskie Urzędy Nadzoru, w przypadku sektora bankowego — Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority — EBA). Jednocześnie, w związku ze zmianami wprowadzanymi przez Komitet Bazylejski, Komisja Europejska przygotowała projekt kolejnej dyrektywy CRD, czyli pakiet CRD IV, składający się z samej dyrektywy oraz z rozporządzenia unijnego CRR (Capital Requirements Regulation).

Wydawało się, że wraz z utworzeniem EBA rozpoczął się proces budowania unijnego nadzoru bankowego. Taki wniosek nasuwał się po lekturze rozporządzenia ustanawiającego EBA (i pozostałe dwa Urzędy). EBA nie tylko zyskiwała duże uprawnienia w obszarze regulacyjnym, które miały wspierać harmonizację przepisów regulacyjnych na obszarze całej Unii Europejskiej. Przewidywano, że będzie ona stopniowo odgrywała coraz większą rolę w pracach kolegów nadzorczych, a więc organów decyzyjnych odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad grupami bankowymi obejmującymi ponad 60% aktywów unijnego sektora bankowego. Skuteczność działania EBA wymagała jednak, by kolegia te (jak i nadzorowane przez nie grupy bankowe) przestrzegały identycznych regulacji ostrożnościowych. Nie było to możliwe bez Single Rule Book.

W zasadzie przepisy ostrożnościowe powinny były osiągnąć niezbędny stopień harmonizacji już w roku 2007. Miał się wtedy zakończyć proces wdrażania maksymalnie zharmonizowanej dyrektywy CRD do prawa krajów członkowskich. Późniejsze analizy pokazały jednak, że pomimo bezwzględного wymogu ścisłego transponowania wszystkich przepisów, w niektórych krajach znaczna część przepisów CRD albo w ogóle nie znalazła się w prawie krajowym, albo została wprowadzona inaczej, niż wymagała tego CRD. A zatem integracja regulacyjna, mimo iż korzystała z maksymalnie zharmonizowanej dyrektywy CRD, nie doprowadziła do utworzenia jednolitego zbioru regulacji bankowych. Wszyscy byli

states. As a result, in the drafting process, the CRD IV was supplemented with the Capital Requirements Regulation (CRR), containing a large part of provisions covering nearly all regulatory solutions which due to its legal form has direct effect in every member state.

maksymalnie zharmonizowani, ale niektóre kraje w pewnych obszarach regulacyjnych różniły się od pozostałych. Dlatego od kilku lat rozmawiano o Single Rule Book, czyli zbiorze regulacji bankowych, które miałyby obowiązywać wszystkie kraje członkowskie i wszystkie banki w jurysdykcji unijnej. W efekcie podjęto decyzję o nadaniu części regulacyjnej formy rozporządzenia, które byłoby jednolicie i bezpośrednio wiążące dla wszystkich krajów członkowskich. Dlatego, gdy przygotowywano dyrektywę CRD IV, wydzielono ogromną część materiału, obejmującą niemal wszystkie rozwiązania regulacyjne i nadano jej formę rozporządzenia CRR, obowiązującego wprost, w każdym kraju członkowskim.

Emergence of a Banking Union

Powstanie unii bankowej

The integration also required organisational supervisory integration. This was intended to come about through a banking union.

Although the banking union thoroughly reorganises the EU market of banking services, the direct incentive to create it came with problems around fiscal assistance for banks in distress. Ireland decided to bail out its banks threatened by the crisis without asking for EU assistance, which resulted in an even deeper fiscal crisis. It would have been a much better option to finance the bail-out of banks with EU money. Member states could expect to get such assistance. Unfortunately, while they bailed out their banks, their public debt expanded. This created a vicious circle. Banks needed financial assistance. To raise the money, governments needed to issue Treasury bonds, whose cost depended on the rating of the country's financial and economic position: the lower the rating, the higher the cost. The rating depended among others on the position of banks. It would have been much better if EU assistance had gone directly to banks bypassing the national budgets. However, the option was opposed by some governments concerned that banks would use assistance money differently than expected by the supervisors. As a condition for this option, a supranational supervisory authority was proposed to oversee how banks use assistance money. The idea was put forth at the EU summit in June 2012. The European Commission was asked to urgently draft a Regulation. The legislative process was to be completed by December 2012, which was partly successful as the Council then approved the draft.

According to widely shared opinions, the banking union decision of the summit surprised everyone; however, it is important to note some facts. First, a brief document was released by the President of the EU Council as early as spring 2012, which discussed the goals of a new institution along the lines of a banking union. Second, in early June 2012, the Brussels-based think tank Bruegel presented a well-elaborated concept of a banking union, similar to that approved at the June summit, and later developed in the work on the Commission proposal.

According to the eventually approved concept, the banking union was to be based on three pillars:

Integracja wymagała jeszcze integracji nadzorczej, organizacyjnej. Ta miała się zmaterializować za sprawą unii bankowej.

Choć unia bankowa diametralnie przebudowuje zasady funkcjonowania unijnego rynku usług bankowych, bezpośrednią przyczyną jej powstania były problemy związane z udzielaniem bankom problemowym wsparcia fiskalnego. Irlandia zdecydowała się ratować swoje banki zagrożone kryzysem bez sięgania do pomocy unijnej i w konsekwencji doprowadziła do jeszcze chyba poważniejszego kryzysu fiskalnego. Bez porównania lepszym rozwiązaniem byłoby finansowanie pomocy dla banków ze środków unijnych. Państwa członkowskie mogły liczyć na taką pomoc. Niestety, wprawdzie w ten sposób ratowały swoje banki, ale jednocześnie powiększały znacznie dług publiczny. W efekcie tworzyło się błędne koło. Banki potrzebowały pomocy finansowej. Aby jej udzielić rząd musiał emitować obligacje skarbowe, których koszt zależał od oceny sytuacji finansowej i gospodarczej kraju. Koszt ten był tym wyższy, im gorsza była ocena, a ta zależała między innymi od sytuacji banków. Byłoby znacznie lepiej, gdyby pomoc unijna mogła być kierowana bezpośrednio do banków, z pominięciem budżetów krajowych. Na to jednak nie było zgody niektórych krajów, które obawiały się, że banki będą wprawdzie otrzymywały pomoc, ale jej wykorzystanie nie będzie w pełni zgodne z celami nadzoru. Warunkiem zgody na takie rozwiązanie było utworzenie ponadnarodowego organu nadzoru, którego zadaniem byłoby sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykorzystywania przez banki otrzymanej pomocy finansowej. Taki też pomysł pojawił się na szczycie unijnym w czerwcu 2012 roku. Komisja Europejska została zobligowana do przygotowania w trybie pilnym projektu odpowiedniego rozporządzenia, a proces legislacyjny miał się zakończyć w grudniu 2012 roku, co częściowo się udało — w tym terminie projekt został przyjęty przez Radę.

Wprawdzie dominował pogląd, że decyzja szczytu w sprawie unii bankowej była zaskoczeniem dla wszystkich, ale warto odnotować kilka faktów. Po pierwsze, już wiosną 2012 roku pojawił się krótki dokument autorstwa Przewodniczącego Rady UE, w którym omawiał on celowość utworzenia instytucji zbliżonej w swej koncepcji do unii bankowej. Po drugie, w początkach czerwca 2012 roku

the Single Supervisory Mechanism (SSM), the Single Resolution Mechanism (SRM), and the Single Deposit Guarantee Scheme. The SSM was to be developed and implemented first.

brukselski think tank Bruegel przedstawił dość dobrze opracowaną koncepcję unii bankowej, podobnej do przyjętej podczas czerwcowego szczytu, która to koncepcja została następnie rozwinięta w toku prac nad projektem Komisji Europejskiej.

Ostatecznie przyjęto pewną konstrukcję, zgodnie z którą unia bankowa miała się składać z trzech filarów: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (Single Supervisory Mechanism — SSM), Jednolitego Mechanizmu Uporządkowanej Likwidacji Banków (Single Resolution Mechanism — SRM), oraz Jednolitego Mechanizmu Gwarantowania Depozytów. Jako pierwszy miał zostać przygotowany i uruchomiony SSM.

Three or Four Pillars of the Banking Union

Trzy, czy cztery filary unii bankowej

It is sometimes said that the banking union has more pillars, at least four, including the CRD IV, or rather its part: the CRR as a Single Rule Book. This is incorrect and should be clarified.

The EU banking sector is governed by EU regulations. These used to be Directives, which had to be transposed into national law. The CRD IV includes the CRR, a Regulation that need not be transposed because it is directly binding for all EU banks and supervisors, whether or not they are part of the euro area. Likewise, the BRRD and the DGS Directive apply across the European Union. These are regulatory solutions. Organisational solutions are different. The SSM defines the method of supervision over banks in the euro area, the organisation of the supervision, the relations between the national supervisors and the ECB, which is responsible for banking supervision over all banks in the euro area. It should be noted that the ECB does not impose separate regulations on the euro area. CRD IV applies to all of the European Union rather than its part. Hence, the CRD IV package and the CRR as its part do not form an additional pillar of the banking union. The SSM is an organisational rather than a regulatory solution and as such it applies to only some member states. The same goes for the other pillars of the banking union.

Single supervision was developed and implemented first. This is understandable, considering the motivation for its creation; in addition, the process was very hasty. The operating the Council and in consultation with the European Parliament. The new rules covered all countries of the euro area and all their banks. However, given that the ECB's supervision could not possibly cover all banks in the euro area, especially the smallest banks, it was decided that the ECB's actual supervision, known as direct supervision, would only apply to a relatively small number of banks on the consolidated level. Hence, the ECB is responsible for supervision over all banks in the member states covered by the SSM (there are ca. 6,000 such banks) but it exercises direct supervision only over some banks, which are the biggest banks. However, it should be noted that such banks together with their subsidiaries jointly represent ca. 80% of the assets of the banking sectors covered by single

Nierzadko można usłyszeć, że unia bankowa składa się z większej liczby filarów, co najmniej czterech, przy czym czwartym ma być pakiet CRD IV, a raczej wchodzące w jego skład rozporządzenie CRR, pełniące rolę Single Rule Book. Obraz ten nie jest poprawnie nakreślony i wymaga wyjaśnienia.

Unijny sektor bankowy regulowany jest za pomocą regulacji unijnych. Kiedyś były to dyrektywy, wymagające transponowania do przepisów krajowych. CRD IV przyniosła rozporządzenie CRR, które nie wymaga transpozycji, obowiązuje bezpośrednio wszystkie unijne banki i nadzory, bez względu na przynależność do strefy euro. Analogicznie, dyrektywa BRRD i dyrektywa DGS obowiązuje w całej unii Europejskiej. Wszystko to są rozwiązania regulacyjne. Czym innym są natomiast rozwiązania organizacyjne. SSM mówi o sposobie nadzorowania banków strefy euro, o organizacji tego nadzoru, relacji nadzorów krajowych z EBC, który odpowiada za nadzór bankowy nad wszystkimi bankami strefy euro. Trzeba zatem pamiętać, że EBC nie ustanawia oddzielnych regulacji dla strefy euro. Dyrektywa CRD IV dotyczy całej Unii Europejskiej, a nie jakiejś jej części. Dlatego ani pakiet CRD IV, ani jego część — CRR, nie tworzą żadnego dodatkowego filara unii bankowej. SSM jest rozwiązaniem organizacyjnym, a nie regulacyjnym i dlatego może mieć zastosowanie do niektórych tylko krajów członkowskich. To samo rozumowanie można odnieść do pozostałych filarów unii bankowej.

W pierwszej kolejności powstał i został uruchomiony wspólny nadzór. Jest to zrozumiałe, zważywszy na przyczyny, dla których był tworzony, w dodatku proces ten prowadzony był w dużym pośpiechu. Zasady jego działania były negocjowane i uszczegóławiane podczas prac w Radzie oraz konsultacji z Parlamentem Europejskim. Nowe zasady objęły wszystkie kraje strefy euro i wszystkie banki znajdujące się w tych krajach. Zważywszy jednak na fakt, iż EBC nie miałby szans na faktyczne objęcie swym nadzorem wszystkich banków strefy euro, zwłaszcza tych najmniejszych, zdecydowano, że faktyczny nadzór EBC, zwany nadzorem bezpośrednim, dotyczyć będzie stosunkowo wąskiej grupy banków na poziomie skonsolidowanym. Tak więc EBC odpowiada za nadzór wszystkich banków w krajach objętych SSM (jest tych banków obecnie około 6000), ale bezpośredni

supervision. Furthermore, remembering the serious risks posed by the some small EU banks in distress during the crisis, it was decided that the ECB may at any time extend its direct supervision to any bank if it considers the supervision exercised by the national authorities to be insufficient.

In terms of organisation, the SSM is similar to the system which was in place in Poland before the Polish Financial Supervision Authority (KNF) was founded. The organisation of the National Bank of Poland (NBP) included a separate division: the General Inspectorate of Banking Supervision (GINB), which was the executive body of the Banking Supervision Commission (KNB). The GINB drafted decisions and presented matters to the KNB but it had no decision-making powers: those were with the KNB. Likewise, the organisation of the SSM includes all executive structures of supervision. Decisions drafted by the SSM are tabled to the ECB's decision-making body, the Governing Council. However, the Council is comprised of the governors of the national central banks of the euro area, and not supervisors, as those can have no decision-making powers of the ECB. Thus, one should understand how exactly the intricate system works. And, first and foremost, who really exercises supervision: the national supervisors of the SSM member states or the ECB, i.e., the Governing Council.

The executive structure of the single supervision is like a typical supervisory authority, although with its supra-national scope it has a broader perspective and greater powers than national supervision. At SSM level, it is managed by the Supervisory Board comprised of the heads of the national supervisory authorities of the euro area member states. The Supervisory Board drafts ECB decisions which are then approved by the ECB's decision-making body, the Governing Council. The Governing Council is independent and may pass any decisions, including modifications of Supervisory Board drafts. Thus, there would be no guarantee that the decisions of the Governing Council would be satisfactory for the supervisors. However, a reasonable solution has been put in place: the Governing Council may only approve or reject a SSM proposal but it cannot amend a draft. A rejected draft with a detailed justification goes back to the Supervisory Board. As a result, the Governing Council in fact makes no supervisory decisions but has the right to veto decisions of the Supervisory Board. To avoid potential problems, the Supervisory Board includes several representatives of the ECB. By presenting the point of

nadzór sprawuje jedynie nad nielicznymi, największymi. Trzeba jednak pamiętać, że banki te, wraz z podmiotami zależnymi, stanowią łącznie około 80% aktywów sektorów bankowych objętych wspólnym nadzorem. Ponadto, pamiętając jak poważne ryzyko wiązało się podczas kryzysu z trudną sytuacją niektórych niewielkich banków unijnych, zdecydowano, że EBC może w każdej chwili objąć dowolny bank swym bezpośrednim nadzorem, jeśli stwierdzi, że nadzór sprawowany przez władze krajowe nie jest wystarczający.

Pod względem organizacyjnym SSM przypomina nieco rozwiązanie obowiązujące w Polsce przed utworzeniem Komisji Nadzoru Finansowego. W strukturach NBP znajdował się wydzielony organizacyjnie Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego — będący organem wykonawczym Komisji Nadzoru Bankowego. GINB wypracowywał projekty decyzji, wnosił różne sprawy pod obrady KNB, ale nie miał uprawnień decyzyjnych, które pozostawały w gestii KNB. Analogicznie, w strukturach SSM znajduje się cała część wykonawcza nadzoru. Wypracowane w SSM projekty decyzji, trafiają pod obrady organu decyzyjnego EBC, czyli Rady Prezesów (Governing Council). Jest to jednak gremium, które składa się z prezesów banków centralnych strefy euro, a nie z nadzorców, którzy z kolei żadnych uprawnień decyzyjnych jako EBC mieć nie mogą. Należy zatem przede wszystkim wskazać w jaki sposób działa cała ta dość misterna układanka. A przede wszystkim, kto w tej sytuacji sprawuje nadzór — nadzorcy krajów SSM, czy EBC, czyli Rada Prezesów.

Jednolity nadzór, a raczej jego część wykonawcza, swoją strukturą przypomina typowy krajowy organ nadzoru, choć ze względu na swój ponadnarodowy charakter, ma szerszą perspektywę i większe uprawnienia, niż nadzór krajowy. Na poziomie SSM kieruje jego pracami tak zwana Rada Nadzorców, składająca się z szefów krajowych organów nadzoru z państw strefy euro. Rada wypracowuje projekty decyzji EBC, które podlegają następnie zatwierdzeniu przez organ decyzyjny EBC, czyli przez Radę Prezesów. Rada Prezesów jest organem niezależnym, co oznacza możliwość podjęcia każdej decyzji, również modyfikującej propozycję Rady Nadzorców. Nie byłoby zatem gwarancji, że decyzje Rady Prezesów byłyby satysfakcjonujące dla nadzorców. Przyjęto jednak bardzo rozsądne rozwiązanie, zgodnie z którym Rada Prezesów może propozycję SSM jedynie: albo przyjąć, albo odrzucić. Nie może natomiast zmienić otrzymanego projektu. Odrzucony projekt, wraz ze

view and the priorities of the ECB at the discussion stage they help reach a compromise in case of a dispute.

How a potentially dangerous conflict between the independence of the central bank and the independence of the supervisor has been resolved is crucial and quite admirable. However, one of the elements of the process, the Supervisory Board's decision-making mechanism, is probably the major change brought about by the banking union as it defines all the other important elements of single supervision. The change replaces the decisions of an individual supervisor with collegiate decisions of all supervisors, each of whom has one vote.

szczegółowym uzasadnieniem, trafia ponownie pod obrady Rady Nadzorców. Można zatem powiedzieć, że Rada Prezesów w istocie nie podejmuje decyzji nadzorczych, ale dysponuje prawem weta wobec decyzji podjętych przez Radę Nadzorców. Zresztą, aby uniknąć takich problemów, w skład Rady Nadzorców włączono kilku przedstawicieli EBC. Prezentując na etapie dyskusji punkt widzenia i priorytety EBC, pomagają w razie sporu wypracować rozwiązanie kompromisowe.

Sposób, w jaki udało się wybrnąć z potencjalnie groźnego konfliktu pomiędzy niezależnością banku centralnego, oraz niezależnością nadzorczy, jest bardzo ważny i zasługuje na uznanie. Ale jeden z elementów tego procesu, czyli mechanizm podejmowania decyzji przez Radę Nadzorców jest najważniejszą chyba zmianą, jaką przyniosła unia bankowa, ponieważ zmiana ta wyznacza wszystkie istotne elementy działania wspólnego nadzoru. Zmianą tą jest zastąpienie decyzji indywidualnego nadzorczy decyzją kolegiąlną wszystkich nadzorców, z których każdy dysponuje jednym głosem.

Joint Supervisory Decisions

Wspólne decyzje nadzorcze

According to the CRD, decisions are made at the separate level for individual banks or by supervisory colleges for pan-European groups. Colleges are supposed to decide by consensus; where a college cannot reach a consensus, the decision is made by the consolidating supervisor. The principle applies differently within the SSM. One can easily imagine a situation in which all members of a banking group are in the euro area. For such a group, the notion of supervisory college becomes irrelevant since any decision concerning any member of the group is made by the entire Supervisory Board. Consequently, the decision-making processes concerning a single bank or a banking group in the euro area become identical. As a result, either decision is an internal decision so, for instance, there are no grounds to resort to binding mediation of the EBA in case of a dispute. But the mechanism has more far-reaching implications: the concept of consolidating supervisor in the common understanding of the term also becomes irrelevant. This is because, as demonstrated above, supervision over a banking group in the euro area is an exclusively internal SSM process. The change is even more material for a group including members outside the euro area. Naturally, the supervisory college still functions, but in much diminished size and the consolidating supervisor is the SSM, i.e., the Supervisory Board.

These are not all the consequences of the new decision-making mechanism. It is important not only in what cases the SSM makes decisions but also who makes the decisions.

In a non-SSM member state, decisions concerning a bank that is not a member of an EU banking group fall within the remit of the national supervisor. For a bank that is a member of a banking group whose parent entity is in the European Union, decisions are made under EU regulations by a college chaired by the consolidating supervisor. The supervisor of a subsidiary bank participates in decision-making concerning its bank and may have a say in decisions concerning other banks, but that is neither necessary nor expected. For a bank which is a member of a group that does not operate within its country, it has no say whatsoever.

Zgodnie z dyrektywą CRD decyzje są podejmowane albo na poziomie jednostkowym w przypadku pojedynczych banków, albo — w przypadku grup paneuropejskich — przez kolegia nadzorcze. Kolegia mają podejmować decyzje na zasadzie konsensusu, ale gdy dojście do porozumienia nie jest możliwe, decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący. Jednak w obrębie SSM zasada ta działa inaczej. Można sobie łatwo wyobrazić sytuację, w której wszystkie podmioty należące do danej grupy bankowej znajdują się w strefie euro. A to oznacza, że skoro wszystkie decyzje podejmuje kolegialnie Rada Nadzorców, to w przypadku takiej grupy pojęcie kolegium nadzorczego traci sens. Każda bowiem decyzja, dotycząca każdego podmiotu wchodzącego w skład takiej grupy, podejmowana jest przez całą Radę Nadzorców. Tym samym proces podejmowania decyzji dotyczącej zarówno jednego banku, jak i grupy bankowej znajdującej się w strefie euro, przestają się od siebie różnić. Zatem obie te decyzje stają się decyzjami wewnętrznymi i — na przykład — nie ma podstaw by w razie sporu stosować w odniesieniu do nich wiążącą mediację EBA. Ale mechanizm ten ma dalej idące konsekwencje: znika instytucja nadzorcy konsolidującego, przynajmniej w naszym dotychczasowym rozumieniu. Dzieje się tak, ponieważ — jak pokazano — w obrębie strefy euro nadzór nad grupą bankową jest wyłącznie wewnętrznym procesem SSM. Ważniejsza jest jednak zmiana w przypadku grupy, w skład której wchodzi również podmioty spoza strefy euro. Oczywiście, w takiej sytuacji, kolegium nadzorcze wprawdzie nie zniknie, ale znacznie się zmniejszy, a nadzorcą konsolidującym będzie SSM, czyli Rada Nadzorców.

Ale nie są to wszystkie konsekwencje nowego mechanizmu podejmowania decyzji. Istotne jest bowiem nie tylko w jakich sprawach podejmowane są decyzje w SSM, ale również kto je podejmuje.

W kraju poza SSM decyzje w sprawach banku, który należy do unijnej grupy bankowej pozostają w gestii nadzorcy krajowego. Jeśli bank jest członkiem grupy bankowej, której podmiot dominujący znajduje się w Unii Europejskiej, na mocy przepisów unijnych decyzję podejmuje kolegium kierowane przez nadzorcę konsolidującego. Nadzorca podmiotu zależnego współdecyduje w sprawie swego banku, a w sprawach banków

When it comes to the SSM, the situation is completely different. Every supervisor makes decisions concerning any bank supervised directly by the ECB. Thus, on the one hand, every supervisor participates in decisions concerning a bank within its jurisdiction. It also has a say in any decision concerning a bank supervised directly by the ECB. This is a far-reaching change. But the really major change concerns the function of consolidating supervisor as the ECB replaces the supervisor of the parent bank.

pozostałych może się wypowiedzieć, ale nie jest to ani konieczne, ani specjalnie oczekiwane. W sprawach banków, które są członkami grup niedziałających na terenie jego kraju, nie ma nawet możliwości wypowiedzenia się.

Gdy przejdziemy na grunt SSM, sytuacja zmienia się diametralnie. Każdy nadzorca podejmuje decyzję w sprawie każdego banku nadzorowanego bezpośrednio przez EBC. A zatem, z jednej strony, każdy współuczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczącej banku znajdującego się w jego jurysdykcji. Jednocześnie ma wpływ na każdą decyzję dotyczącą banku bezpośrednio nadzorowanego przez EBC. Jest to zmiana daleko idąca. Ale najważniejsza związana jest z funkcją nadzorcy konsolidującego i wynika z faktycznego zastąpienia nadzorcy podmiotu dominującego przez EBC.

Single Banking Supervision in the European Central Bank

Jednolity nadzór bankowy w Europejskim Banku Centralnym

This issue should be considered from two different perspectives. For the host supervisor, it is important that the ECB becomes the consolidating supervisor for all banking groups whose parent bank is supervised by the ECB. This implies uniform approach, procedures and criteria of decision-making. However, there is a more important effect relating to the supranational scope of supervision exercised by the ECB. Before the SSM, the supervisor of the parent bank of a group was responsible for the stability and safety of the entire group; hence its far-reaching powers. However, the responsibilities were poorly enforced. Yet, the supervisor had to be primarily aware of the fact that at the separate level it was responsible for the stability and safety of the supervised bank, i.e., the parent bank. That responsibility was very real: in case of any problems of the supervised bank, the supervisor was responsible before the national parliament and even under criminal law. No wonder that in the event of a conflict of interests of the parent bank and a subsidiary bank, the consolidating supervisor mainly looked after the parent bank. Hence, the ECB replacing the consolidating supervisor is certainly good for any host supervisor, whether within or outside the euro area.

From the perspective of the previous consolidating supervisor, the change is also interesting and may have far-reaching consequences. As demonstrated above, the SSM transfers the powers of the consolidating supervisor to the ECB. Consequently, the notions of host country and home country as well as host supervisor and home supervisor are no longer relevant in the SSM. All banking supervisors in the euro area have the same status as the host supervisor. However, decisions concerning a supervised bank are no longer made by a college composed of several supervisors and chaired by a privileged consolidating supervisor. Any proposed supervisory decisions are approved by a majority of votes by the Supervisory Board, which now includes 19 supervisors. In particular, the majority of members of the Supervisory Board may in the case of a banking group have a different opinion than the opinion of its supervisor. Before the SSM, previous host supervisors could experience that. Now, the same experience may be shared by previous consolidating supervisors. Hence, those

Sprawę tę należy oceniać przyjmując dwojaki punkt widzenia. Dla nadzoru goszczącego istotne jest, że EBC staje się nadzorcą konsolidującym dla wszystkich grup bankowych, których podmiot dominujący objęty jest nadzorem EBC. Oznacza to dla niego ujednoczenie podejścia, procedur, kryteriów podejmowania decyzji. Jest jednak skutek ważniejszy i wiąże się z ponadnarodowym charakterem nadzoru sprawowanego przez EBC. Przed utworzeniem SSM nadzorca podmiotu dominującego w grupie odpowiadał oczywiście za stabilność i bezpieczeństwo całej grupy. Stąd też brały się jego daleko idące uprawnienia. Ale odpowiedzialność ta była słabo egzekwowalna. Za to w pierwszym rzędzie musiał on pamiętać, że na poziomie jednostkowym odpowiadał za stabilność i bezpieczeństwo nadzorowanego przez siebie banku, czyli banku dominującego. Ta odpowiedzialność miała bardzo realny wymiar, ponieważ za zawinione przezeń problemy nadzorowanego przez niego banku groziła mu odpowiedzialność wobec parlamentu krajowego, a nawet odpowiedzialność karna. Nie można się więc dziwić, że dla nadzorca konsolidującego, w razie sprzecznych interesów banku dominującego i zależnego, liczył się przede wszystkim bank dominujący. Zatem zastąpienie nadzorca konsolidującego przez EBC jest z pewnością korzystne dla każdego nadzorca goszczącego, czy to ze strefy euro, czy spoza niej.

Opisana powyżej zmiana, obserwowana z perspektywy dotychczasowego nadzorca konsolidującego, jest również interesująca, a jej skutki mogą być daleko idące. Jak już pokazano, uprawnienia nadzorca konsolidującego w obrębie SSM zostają przeniesione na EBC. Tym samym w obrębie SSM pojęcie kraju goszczącego i macierzystego, czy też nadzorca goszczącego i macierzystego, tracą zupełnie sens. Status wszystkich nadzorców banków w strefie euro zostaje zrównany ze statusem nadzorca goszczącego. Z tym, że decyzje dotyczące nadzorowanego przezeń banku nie będą już podejmowane przez kolegium nadzorcze składające się z kilku nadzorców, kierowane przez uprzywilejowanego nadzorcę konsolidującego. Propozycje decyzji nadzorczych będą przyjmowane większością głosów przez Radę Nadzorców, składającą się obecnie z 19 nadzorców. W szczególności, Rada Nadzorców, a raczej większość jej członków, może mieć w sprawie jakiejś grupy bankowej zdanie odmienne

home supervisors who previously did not experience the role of host supervisor may have some difficulty coping with the new situation.

Naturally, the SSM alone does not create a banking union. However, in practice, the banking union is mainly the SSM. For now, it is unlikely that a single deposit guarantee scheme can be set up. A Single Resolution Mechanism (SRM) is emerging, but it is still a long and bumpy ride, even if a number of organisational and formal matters have been resolved, large investments have been allocated, and the SRM Chair has been appointed.

Clearly, both mechanisms: the bank resolution mechanism and the deposit guarantee scheme, are needed. Only once they have been put in place can there be an EU-wide safety net. The current situation is far from satisfactory. Banking supervision has been founded and operates efficiently. The SRM has not been tested in practice; it is not clear how all its necessary mechanisms will operate. This is to be addressed by future stress testing scheduled at the end of this year; however, stress test scenarios may be very different from actual cases. Unfortunately, deposit guarantee schemes only operate at national level. It will be difficult to combine them into a single system at EU level because the schemes involve actual money, probably considerable amount of money. No one wants to pay for somebody else's mistakes or omissions. The situation may change when the SSM establishes itself and it becomes more clear what the banks subject to single supervision represent and what (financial and reputation) risks could arise from the approval of a single deposit guarantee scheme. This glitch in the development of the third pillar of the banking union makes one sceptical about the notion of an EU safety net, needed as it may be. This is still true even though EU-wide (and not just euro area) macroprudential supervision has been put in place: the European Systemic Risk Board performs well; and even though the ECB in practice has the role of lender of last resort, although its scope is limited to the euro area. Such disparate safety net, partly EU-wide, partly regional, and partly national, is still exposed to major risks, mitigated as they are compared to the situation before the banking union.

Is it a good thing, then, that a banking union is emerging, although (for now at least) it is largely limited to single supervision and to euro area member states? The answer is, as usual, equivocal; it will certainly

od prezentowanego przez jego własnego nadzorcę. Przed utworzeniem SSM mogli tego doświadczyć dotychczasowi nadzorcy goszczący. Obecnie to samo doświadczenie może się stać udziałem dotychczasowego nadzorcy konsolidującego. Dlatego ci nadzorcy macierzyści, którzy uprzednio nie mieli doświadczeń funkcjonowania jako nadzorcy goszczący, mogą mieć problemy z odnalezieniem się w nowej sytuacji.

Jak wiadomo, sam SSM nie tworzy jeszcze unii bankowej. Ale w praktyce unia bankowa, to przede wszystkim SSM. Jak na razie nie widać szans na utworzenie wspólnego mechanizmu gwarantowania depozytów. Nieco lepiej wygląda budowanie wspólnego mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków (SRM). Ale i tu, pomimo rozwiązania wielu spraw organizacyjnych i formalnych, pomimo alokowania dużych środków na tworzenie SRM i powołanie jego Przewodniczącej, droga do sukcesu wydaje się jeszcze długa i kręta.

Z całą pewnością obydwa mechanizmy: uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów, są bardzo potrzebne. Dopiero po ich pełnym uruchomieniu można będzie mówić o istnieniu unijnej sieci bezpieczeństwa. Obecny stan jest daleko niezadowalający. Powstał i sprawnie funkcjonuje nadzór bankowy. SRM nie miał okazji sprawdzić się w działaniu i nie wiadomo czy i jak będą funkcjonowały wszystkie niezbędne mechanizmy tego systemu. Odpowiedź na to mają dać przyszłe stress testy zapowiadane na koniec bieżącego roku, choć trzeba pamiętać, że scenariusze stress testów, mogą się diametralnie różnić od sytuacji rzeczywistej. Niestety, gwarantowanie depozytów nadal istnieje wyłącznie na poziomie krajowym. Trudno je będzie uwspólnić i przenieść na poziom unijny, ponieważ ten mechanizm wiąże się z prawdziwymi pieniędzmi i to zapewne nie małymi. Po prostu nikt nie chce płacić za czyjeś błędy, czy zaniedbania. Być może sytuacja ulegnie zmianie, gdy SSM okrzepnie i będzie lepiej wiadomo, co faktycznie znajduje się w bankach podległych wspólnemu nadzorowi i jakie ryzyko (finansowe, ale i reputacyjne) niosłaby ze sobą zgoda na usankcjonowanie wspólnego mechanizmu gwarantowania depozytów. To zacięcie w budowaniu trzeciego filara unii bankowej wystarcza, by podchodzić sceptycznie do koncepcji unijnej sieci bezpieczeństwa, choć jest ona niezwykle potrzebna. I nie zmieni tego fakt, iż powstał i poprawnie działa unijny (a nie jedynie ograniczony do strefy euro) nadzór makroostrożnościowy, czyli Europejska Rada Ryzyka Systemowego. Nie zmieni również tego istnienie

become more clear in a couple of years. Yet, one may attempt to make an assessment; despite much criticism, the answer seems to be positive.

instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy, którą to funkcję pełni w praktyce EBC, choć jej zasięg jest niestety ograniczony do strefy euro. A taka niejednorodna sieć bezpieczeństwa, częściowo unijna, częściowo regionalna, częściowo krajowa, nadal stwarza bardzo duże zagrożenia, choć są już one znacznie mniejsze niż przed powstaniem unii bankowej.

Czy zatem dobrze się stało, że powstaje unia bankowa, ale (przynajmniej na razie) w znacznym stopniu ograniczona do wspólnego nadzoru i do krajów strefy euro? Odpowiedź, jak zawsze, nie jest jednoznaczna i z pewnością byłaby ona o wiele bardziej precyzyjna, gdybyśmy spróbowali udzielić jej za kilka lat. Ale i tak można pokusić się o ocenę, która — wbrew wielu krytycznym wypowiedziom — wydaje się jednak pozytywna.

Who Is the Banking Union for

Dla kogo jest unia bankowa

First of all, the development of the banking union started with an element that is most necessary while being the easiest to put in place: single supervision. Assuming (as seems reasonable) that the SSM will become more effective and safer than dispersed national supervisors linked only by a network of supervisory colleges, the system will become safer for this reason alone. As a result, the risk of cases where the SRM or the single deposit guarantee mechanism have to be invoked will be mitigated. Had the SRM been developed first, it would not have created much value: while potential bankruptcy of a bank would have been easier to resolve, the risk of bankruptcy occurring would have been the same as in the absence of single supervision. Less favourably, the scope of the banking union is limited to euro area member states although those member states whose banking systems are largely dependent on banks supervised by the SSM will be indirectly affected by the banking union. What is the impact of the geographic limitation of the banking union on banking supervision in the EU?

The Regulation which authorises ECB to exercise banking supervision refers to Article 127(6) of the Treaty which provides that *“the Council, acting by means of regulations in accordance with a special legislative procedure, may unanimously, and after consulting the European Parliament and the European Central Bank, confer specific tasks upon the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and other financial institutions with the exception of insurance undertakings.”* This was the only legal basis available without amending the Treaty; an amendment was not and still is not practically possible. However, the legal basis immediately split the member states into two camps: the euro area member states subject to the mechanism and other member states exempt from it. While the notion of close co-operation was deployed, yet it is only a substitute solution fraught with imperfection.

The SSM Regulation provides that the government of a non-euro area member state may request the ECB to establish close co-operation, which requires a declaration to the effect that it will comply with all supervisory decisions of the ECB. A member state that has established close co-operation with the ECB can fully

Przede wszystkim budowę unii bankowej rozpoczęto od najbardziej potrzebnego jej elementu, a przy okazji najłatwiejszego do zbudowania, czyli od wspólnego nadzoru. Jeśli założymy (co wydaje się racjonalne), że SSM będzie działał efektywniej i bezpieczniej, niż rozproszone nadzory krajowe, powiązane jedynie siecią kolegiów nadzorczych, to choćby tylko z tego powodu wzrośnie bezpieczeństwo systemu. A dzięki temu ryzyko wygenerowania sytuacji, w której trzeba będzie odwoływać się do SRM, czy też do wspólnego systemu gwarantowania depozytów, będzie mniejsze. Gdyby jako pierwszy powstał SRM, nie byłaby to duża zmiana jakościowa, bo wprowadzie ewentualna upadłość banku byłaby prawdopodobnie przeprowadzona sprawniej, ale bez wspólnego nadzoru ryzyko wygenerowania takiej sytuacji nie uległoby zmniejszeniu w stosunku do stanu obecnego. Niekorzystne jest natomiast ograniczenie zasięgu unii bankowej do krajów strefy euro, chociaż państwa członkowskie z systemami bankowymi zależnymi w istotnej mierze od banków nadzorowanych przez SSM i tak będą pośrednio odczuwały istnienie unii bankowej. Jaki zatem wpływ na funkcjonowanie nadzoru bankowego w Unii Europejskiej będzie miało ograniczenie terytorialne unii bankowej?

W rozporządzeniu powierzającym EBC funkcję nadzoru bankowego powołano się na art. 127 (6) Traktatu, zgodnie z którym *„Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym, może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych.”* Była to jedyna podstawa prawna dostępna bez zmiany Traktatu, a taka zmiana nie była i praktycznie nie jest teraz możliwa. Niemniej jednak taka podstawa prawna od razu podzieliła kraje na dwie grupy: kraje strefy euro, które zostaną objęte tym rozwiązaniem, oraz pozostałe, do których nie będzie się ono stosowało. Wprowadzono wprowadzie pojęcie bliskiej współpracy, ale było to rozwiązanie zastępcze, obarczone pewnymi niedoskonałościami.

participate in the work of the SSM, has a voting right on the Supervisory Board on a par with euro area member states, but as a non-euro area member state cannot participate in the Governing Council's decision-making. Hence, a solution has been put in place which allows such a member state to take a less strict approach to a Governing Council decision that affects it if the decision is passed in contravention with the opinion of the Supervising Board. In practice, the Supervisory Board's proposal would be rejected. The solution partly levels off the differences of status of euro area and non-euro area member states.

It would seem that the creation of the banking union splits the member states into two camps: the members and the non-members of the banking union. However, the actual differences go deeper and split the member states whose banks operate on the EU banking market into four and not just two groups. Supervision (SSM) covers the following:

- euro area member states (SSM member states);
- non-euro area member states which have established close co-operation with the ECB;
- non-euro area member states which have not established close co-operation with the ECB;

and

- non-EU member states, i.e., third countries.

The member states of the first group are subject to all banking union solutions, including in particular single supervision. Such member states are fully subject to the decisions in the passing of which they participate, without any limitation. Furthermore, they may use all the support mechanisms available to the euro area member states, including importantly the ECB's potential liquidity support of a euro area bank.

Non-euro area member states which have established close co-operation with the ECB enjoy a status similar to the member states of the first group but with some limitations. They take part in the work of the Supervisory Board and participate in all decisions on an equal footing; however, they are not present on the Governing Council which approves or rejects Supervisory Board proposals. On the other hand, they have the right not to comply with a Governing Council decision, without negative consequences. It seems very unlikely, however, that the supervisor of

Rozporządzenie w sprawie utworzenia SSM przewiduje, że rząd kraju członkowskiego spoza strefy euro może zgłosić EBC chęć wejścia w tak zwaną bliską współpracę. Wymaga to złożenia deklaracji, że będzie przestrzegał wszelkich nadzorczych decyzji EBC. Kraj, który wejdzie w bliską współpracę z EBC, będzie w pełni uczestniczył w pracach SSM, będzie miał prawo głosu w Radzie Nadzorców, na równi z krajami strefy Euro, ale pozostając poza nią nie będzie uczestniczył w procesie podejmowania decyzji przez Radę Prezesów. Stąd przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym istnieje możliwość mniej rygorystycznego podejścia takiego kraju do dotyczącej go decyzji Rady Prezesów, jeśli została ona podjęta wbrew stanowisku Rady Nadzorców. W praktyce oznaczałoby to odrzucenie propozycji Rady Nadzorców. Takie rozwiązanie do pewnego stopnia niweluje różnice statusu krajów ze strefy euro oraz spoza niej.

Wydawać by się mogło, że powstanie unii bankowej dzieli kraje członkowskie na dwie grupy: kraje należące do unii bankowej oraz kraje pozostające poza unią bankową. Ale różnice są większe, prowadzące do podziału krajów, z których podmioty prowadzą działalność na unijnym rynku bankowym, nie na dwie — jak by się mogło wydawać, ale na cztery grupy. W obszarze nadzoru (SSM) należy wskazać:

- kraje członkowskie należące do strefy euro (kraje należące do SSM);
- kraje członkowskie spoza strefy euro, które weszły z EBC w bliską współpracę;
- kraje członkowskie spoza strefy euro, które nie weszły z EBC w bliską współpracę;

oraz

- kraje spoza Unii Europejskiej, czyli kraje trzecie.

Do krajów pierwszej grupy mają zastosowanie wszystkie rozwiązania dotyczące unii bankowej, w szczególności wspólnego nadzoru. Kraje te są w pełni podporządkowane decyzjom, w wypracowywaniu których uczestniczą, bez jakichkolwiek ograniczeń. Ponadto, mogą one korzystać ze wszystkich mechanizmów wsparcia dostępnych krajom strefy euro. W szczególności, bardzo ważna jest możliwość udzielenia przez EBC wsparcia płynnościowego bankowi ze strefy euro.

Kraje spoza strefy euro, które weszły w bliską współpracę z EBC mają status podobny do krajów pierwszej grupy, ale z pewnymi ograniczeniami. Wprawdzie

a member state of the second group would actually resort to that option as it would be bad for all parties. However, it is likely that the option allows to reach a compromise at an early stage in the event of a major dispute. On the other hand, lack of access to support mechanisms, which are available only to euro area member states, is a serious flaw, including in particular the liquidity support. The CRD IV introduced liquidity subgroups, where liquidity management and compliance with liquidity norms were moved to the level of banking group. However, the supervisor of a subsidiary may oppose this option, and then the supervised bank is excluded from the liquidity subgroup. While this could happen in the case of a member state which has established close co-operation, yet it is very unlikely that a bank in a close co-operation member state could be put in a liquidity subgroup by decision of the Supervisory Board and face a liquidity problem due to a wrong supervisory decision. This is not a major issue for a euro area bank as it will get ECB assistance where necessary. However, for a bank in a close co-operation member state, such assistance would have to be extended by its national central bank.

Similarly, member states which have not established close co-operation cannot use the support mechanisms, which are only available in the euro area. However, unlike close co-operation member states, these are not bound by ECB supervisory decisions. This also means that they have no say in SSM decisions. For member states in this group, in the case of banks that are members of a banking group supervised by the ECB, the model of supervisory co-operation is very different due to the change of the consolidating supervisor, which may be very relevant, as discussed below.

For countries in the fourth group, the implications of the banking union are negligible. If a subsidiary of a third country bank is subject to single supervision, its consolidating supervisor changes. In the event of more than one such subsidiary, one supervisor replaces several supervisors. And conversely, for a non-EU subsidiary of a bank subject to single supervision, the creation of single supervision and, more broadly, the banking union is irrelevant.

This picture seems well structured. However, as usual, the reality is more complex. It should be remembered that single supervision and other banking union institutions do not operate in a vacuum. Therefore, one

uczestniczą we wszystkich pracach na poziomie Rady Nadzorców, współdecydując we wszystkich kwestiach na równych prawach, ale nie są obecne w Radzie Prezesów akceptującej, lub odrzucającej propozycje Rady Nadzorców. Mają za to prawo niepodporządkowania się decyzji Rady Prezesów i nie musi to rodzić niekorzystnych dla nich konsekwencji. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by nadzorca z kraju zaliczającego się do drugiej grupy miał z tego zabezpieczenia faktycznie skorzystać, ponieważ sytuacja taka byłaby niekorzystna dla każdej ze stron i dlatego należy ją uznać za mało prawdopodobną. Natomiast prawdopodobne jest, że dzięki istnieniu takiej możliwości, w razie istotnego sporu, już na wcześniejszym etapie zostanie znalezione rozwiązanie kompromisowe. Z kolei istotną niedomogą jest brak możliwości korzystania z mechanizmów wsparcia dostępnych wyłącznie krajom strefy euro. W szczególności dotyczy to wspomnianego już wsparcia płynnościowego. CRD IV wprowadziła tak zwane podgrupy płynnościowe, w których zarówno zarządzanie płynnością, jak i wymóg wypełniania norm płynnościowych, zostały przeniesione na poziom grupy. Nadzorca podmiotu zależnego może się jednak na takie rozwiązanie nie zgodzić i wtedy nadzorowany przezeń bank nie wejdzie w skład podgrupy płynnościowej. Jednak w przypadku kraju, który wszedł w bliską współpracę, mogłoby się zdarzyć, choć jest to mało prawdopodobne, że bank z kraju bliskiej współpracy, na mocy decyzji Rady Nadzorców, wejdzie do podgrupy płynnościowej i w wyniku błędnej decyzji nadzorczej stanie w obliczu problemów płynnościowych. Dla banku z kraju strefy euro nie jest to istotny problem, ponieważ — w razie potrzeby — otrzyma pomoc z EBC. Ale w przypadku banku z kraju bliskiej współpracy, takiej pomocy musiałby udzielić mu jego lokalny bank centralny.

Kraje członkowskie, które nie weszły w bliską współpracę, podobnie jak kraje bliskiej współpracy, nie mogą korzystać z mechanizmów wsparcia dostępnych wyłącznie w strefie euro. Natomiast, w odróżnieniu od krajów bliskiej współpracy, nie podlegają decyzjom nadzorczym EBC. To jednak oznacza, że jednocześnie nie mają one żadnego wpływu na decyzje podejmowane w obrębie SSM. W krajach należących do tej grupy, w przypadku banków należących do grup bankowych nadzorowanych przez EBC, zmienia się diametralnie model współpracy nadzorczej, wynikający ze zmiany nadzorca konsolidującego, co — jak zostanie dalej pokazane — może mieć istotne znaczenie.

should look closely at two institutions: the European Banking Authority (EBA) and the European Systemic Risk Board (ESRB). They add complexity to the picture.

W przypadku krajów czwartej grupy konsekwencje utworzenia unii bankowej są minimalne. Jeśli bank z kraju trzeciego ma swój podmiot zależny w obrębie wspólnego nadzoru, z jego punktu widzenia zmieni się nadzorca konsolidujący. Jeśli ma kilka takich podmiotów — zmiana ta oznaczać będzie zastąpienie kilku nadzorców — jednym. Z kolei w sytuacji odwrotnej, gdy bank objęty wspólnym nadzorem ma swój podmiot zależny poza Unią Europejską, utworzenie wspólnego nadzoru, czy nawet szerszej, unii bankowej, nie będzie miało żadnego znaczenia.

Powyższy obraz wydaje się dość uporządkowany. Ale rzeczywistość, jak to zwykle bywa, jest bardziej skomplikowana. Nie można bowiem zapominać, że wspólny nadzór i inne instytucje unii bankowej, nie działają w próżni. Należy w związku z tym zwrócić szczególną uwagę na dwa podmioty: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) oraz na Europejską Radę Ryzyka Systemowego (ESRB). Za ich sprawą nakreślony powyżej obraz staje się bardziej złożony.

The EBA launched on 1 January 2011. It was founded as a successor to the Committee of European Banking Supervisors (CEBS). The EBA was granted broad powers, of which the most significant was the right to carry out legally binding mediation. Mediation is part of the joint decision-making of supervisory colleges. If consensus cannot be reached, the decision is made by the consolidating supervisor; if any supervisor is opposed, it may resort to EBA mediation. Mediation is binding to both parties, and non-compliance with an EBA decision is to be considered equivalent to infringement of EU law. It is therefore a far reaching power. However, the EBA wanted more power, but differences of opinion of the leading EU institutions (the Council, the Parliament, and the Commission) undermined its plans. The EBA wished for the right to identify infringements of regulatory and prudential regulations, especially in respect to decisions on the consolidated level (banking groups) or the level of consolidated supervisor (supervisory colleges). Instead, the EBA Chairperson obtained the right to open binding mediation in the event of a dispute between supervisors even if neither party requests mediation but the EBA Chairperson considers that there is a dispute.

Those plans had to be modified with the emergence of the banking union, especially single supervision. Naturally, the EBA lost its chance to build EU-wide supervision. If all member states joined the SSM, the ECB would exercise supervision of the entire EU banking market; after all, there could not be two competing banking supervisors in the EU. However, the EBA lost none of its powers. It could be that the way it uses its powers will determine its future.

The EBA is composed of representatives of all supervisors. This makes it different from the SSM, which only includes the euro area and close co-operation member state supervisors. Hence, the EBA should focus on issues concerning the entire EU banking market, first of all: regulation. The single banking market spans all member states; if it is to be a genuinely single market, it must be governed by single rules, regardless of how many member states are not subject to single supervision or, more broadly, the banking union. Hence, the preferred option for the EBA would be to evolve into an EU equivalent of the Basel Committee.

EBA rozpoczęła swoją działalność 1 stycznia 2011 roku. Powstała, jako następczyni Europejskiego Komitetu Nadzorców Bankowych (CEBS). EBA uzyskała daleko idące uprawnienia, z których najważniejszym było prawo prowadzenia wiążących prawnie mediacji. Zostały one wpisane w proces podejmowania wspólnych decyzji przez kolegia nadzorcze. W razie niemożności uzyskania konsensusu decyzję ma podejmować nadzorca konsolidujący, a jeśli któryś z nadzorców będzie jej przeciwny, może poprosić EBA o mediację. Jej wynik jest wiążący dla obu stron, a niezastosowanie się do rozstrzygnięcia wypracowanego przez EBA ma być traktowane na równi ze złamaniem prawa unijnego. Jest to zatem uprawnienie daleko idące. Ale EBA chciała więcej, choć różnorodność poglądów najważniejszych instytucji unijnych (Rady, Parlamentu, Komisji Europejskiej), skomplikowało te plany. EBA chciała mianowicie identyfikować przypadki złamania prawa w zakresie nadzorczym i ostrożnościowym, zwłaszcza gdy dotyczyło to decyzji podejmowanych na poziomie skonsolidowanym (grupy bankowe), lub na poziomie nadzorca konsolidującego (kolegia nadzorcze). Przewodniczący EBA uzyskał natomiast prawo uruchamiania procesu wiążącej mediacji w przypadku sporu między nadzorcami, nawet gdy żadna ze stron o taką mediację nie poprosi, ale — zdaniem Przewodniczącego EBA — spór ten istnieje.

Wszystkie te plany musiały ulec zmianie w momencie pojawienia się koncepcji unii bankowej, zwłaszcza jednolitego nadzoru. Jest rzeczą oczywistą, że EBA straciła możliwość budowania nadzoru unijnego. Gdyby do SSM dołączyły wszystkie kraje, EBC sprawowałby nadzór nad całym unijnym rynkiem bankowym, a trudno mówić poważnie o dwóch konkurujących ze sobą unijnych nadzorach bankowych. Niemniej jednak EBA nie straciła żadnego ze swoich uprawnień. Można zaryzykować twierdzenie, że to, jak będzie z nich korzystała, zadecyduje o jej przyszłości.

W skład EBA wchodzi przedstawiciele wszystkich nadzorów. To odróżnia ją od SSM, który obejmuje jedynie nadzory strefy euro, oraz krajów bliskiej współpracy. Zatem EBA powinna się koncentrować na zagadnieniach dotyczących całego unijnego rynku bankowego, czyli w pierwszym rzędzie na regulacjach. Wspólny rynek bankowy obejmuje wszystkie kraje członkowskie, a jeśli ma

Whatever the EBA becomes, the regulations grant EBA members two kinds of status: SSM members and others. Hence, to protect the interests of both parties, decisions are made by a double majority. An EBA decision passes by a majority of all votes (often qualified) as well as a majority of votes of SSM members and non-SSM members. This ensures protection of the minority group of non-SSM member states, which could never outvote SSM members if all of them shared the opposite view. However, according to the regulation, the protection mechanism will work as long as the number of non-SSM member states is more than four (it is currently nine). Hence, the role and responsibilities of the EBA on the EU banking market depend on legislative solutions, the EBA's plans, the number of SSM member states, and the relations between the EBA and the ECB. Each of these factors may have a positive or negative impact on the status and position of non-SSM member states (there are so many SSM members that they can effectively impose their preferred solutions).

On the other hand, the ESRB adds more complication, even though it is good for non-SSM member states. Clearly the ECB has taken over the responsibility for the stability and safety of all banks under its supervision. Thus, it cannot make decisions that could be dangerous to itself or its functions. However, the concern is that the ECB or the SSM supervisors could be less attentive to the interests of non-SSM member states, especially when their number decreases or their interests are disparate (for instance, it is difficult to equate the priorities of the UK and the Croatian supervisor). The policy of Governing Council members could arouse special concerns. However, potentially risky opinions are mitigated by the existence of the ESRB. The ESRB is composed of governors of all EU central banks of the EU and not only the euro area. All EU financial market supervisors (often governors of central banks) are members without voting rights. Hence, Supervisory Board decisions cannot ignore the position of all banks, including non-SSM banks. On the other hand, within the ESRB, the governors of central banks decide on matters involving the stability of the entire EU market and not only euro area member states. However, those of them who sit on the Governing Council approve or reject proposed Supervisory Board decisions. It is difficult to imagine that a member of the Governing Council could disregard the position he or she represents in the ESRB. This structure complicates the new mechanism but it also mitigates extreme

być rzeczywiście wspólny, muszą na nim obowiązywać jednolite zasady, bez względu na to, ile krajów pozo- stawać będzie poza wspólnym nadzorem, czy szerzej — poza unią bankową. Dlatego najlepiej by było, gdyby EBA ewoluowała w kierunku unijnego Komitetu Bazylejskiego.

Bez względu jednak na to, dokąd będzie zmierzała EBA, przepisy uwzględniają fakt, iż członkowie EBA mają dwu- jaki status: członkowie SSM, oraz pozostali. Dlatego, dbając o interesy obu stron, wprowadzono zasadę pod- wójnej większości przy podejmowaniu decyzji. Podję- cie decyzji przez EBA wymaga większości głosów (często kwalifikowanej), ale również większości w grupie krajów SSM i w grupie krajów spoza SSM. To oczywiście stwa- rza należyte zabezpieczenie dla mniejszościowej grupy krajów spoza SSM, które nie byłyby w stanie przegłos- wać krajów pierwszej grupy, gdyby była ona w całości odmiennego zdania. Ale zgodnie z przepisami ten me- chanizm zabezpieczający będzie działał tak długo, jak długo liczba krajów znajdujących się poza SSM będzie większa od czterech (obecnie wynosi dziewięć). Zatem miejsce i zadania EBA na unijnym rynku bankowym będą zależały od rozwiązań legislacyjnych, od planów EBA, od liczby krajów powiązanych z SSM, wreszcie od relacji pomiędzy EBA i EBC. Każda z tych rzeczy mo- że wpływać pozytywnie, albo negatywnie na status i na sytuację krajów spoza SSM (druga grupa jest tak liczna, że jest w stanie skutecznie wspierać korzystne dla siebie rozstrzygnięcia).

Z kolei istnienie ESRB wprowadza dodatkową kompli- kację, choć korzystną dla krajów spoza SSM. Nie ulega wątpliwości, że EBC przejął odpowiedzialność za stabil- ność i bezpieczeństwo wszystkich banków objętych je- go nadzorem. Nie może zatem podejmować decyzji, któ- re mogłyby być niebezpieczne dla niego samego, albo dla nałożonych na niego zadań. Można by się jednak obawiać, że EBC, albo nadzory należące do SSM, bę- dą przykładały mniejszą wagę do interesu krajów spoza SSM, zwłaszcza gdy będzie ich mniej, albo gdy ich inte- resy nie będą jednorodne (trudno, na przykład, porów- nywać priorytety nadzorów: brytyjskiego i chorwackie- go). W szczególności, niepokój mogłaby budzić polity- ka członków Rady Prezesów. Ale czynnikiem moderują- cym ewentualne ryzykowne poglądy jest istnienie ESRB. W jej skład wchodzi prezesi wszystkich unijnych ban- ków centralnych, a nie tylko strefy euro. Obserwatora- mi są wszyscy unijni nadzorcy rynku finansowego (bar- dzo często są to prezesi banków centralnych). A zatem

solutions. However, regulations on macroprudential policy are even more complex.

First, any member state is to pursue its own macroprudential policy. For this purpose, it should appoint a designated authority, typically the central bank, responsible for macroprudential supervision at the national level. This is a difficult task because maximum harmonisation under the CRR hinders and in most cases excludes the use of macroprudential instruments. The SSM Regulation grants additional powers. For SSM member states, the ECB may strengthen the measures applied by a member state if the ECB decides that the response on the national level is insufficient. This is combined with potential ESRB decisions, which may apply to the entire EU market, selected member states, or banks.

decyzje na poziomie Rady Nadzorów nie mogą abstrahować od sytuacji wszystkich banków, również spoza SSM). Z kolei, na forum ESRB, prezesi banków centralnych podejmują decyzje w sprawie stabilności całego rynku unijnego, a nie jedynie krajów strefy euro. Ale część spośród nich, już jako Rada Prezesów, akceptuje lub odrzuca proponowane decyzje Rady Nadzorów. Trudno sobie wyobrazić, by któryś z członków Rady Prezesów nie brał w tym momencie pod uwagę swego stanowiska prezentowanego w ESRB. Cała ta konstrukcja wprowadza pewną komplikację do sposobu funkcjonowania nowego mechanizmu, ale też niesie ze sobą rozwiązania mitygujące z tendencją do odrzucania rozwiązań skrajnych. Ale przepisy dotyczące polityki makroostrożnościowej są bardziej złożone.

Po pierwsze, każdy kraj członkowski ma prowadzić własną politykę makroostrożnościową. W tym celu ma nawet wskazać tak zwany „wyznaczony organ”, na ogół bank centralny, który odpowiada za nadzór makroostrożnościowy na szczeblu krajowym. Zadanie to nie jest łatwe, ponieważ maksymalna harmonizacja zastosowana w CRR znacznie utrudniła, a w większości przypadków uniemożliwiła wykorzystywanie instrumentów makroostrożnościowych. Rozporządzenie ustanawiające SSM wprowadziło dodatkowe uprawnienia. W przypadku krajów objętych SSM, EBC może zastrzyć środki użyte przez kraj członkowski, jeśli uzna, że reakcja na poziomie kraju była niedostateczna. Dopiero na to nakładają się ewentualne decyzje ESRB, które mogą dotyczyć całego rynku unijnego, wybranych krajów, lub podmiotów.

Effect of Creation of the Banking Union to Member States

Skutki utworzenia unii bankowej dla krajów członkowskich

Having reviewed the general principles of the single supervision mechanism, one should consider what it really implies to a non-SSM host country. It is virtually impossible to discuss all aspects. However, what seems to be the key is the co-operation between the host supervisor and the SSM as this area may be most strongly affected by the changes.

Previously, a supervisory college was composed of supervisors responsible for all members of a banking group. With the grant of supervisory powers over the biggest groups in SSM member states to the ECB, the ECB has the function of consolidating supervisor for each such group. This means that it has such function in all EU colleges other than several colleges chaired by the supervisors in Sweden, the UK, Denmark and Hungary. For example, all Polish banks which are subsidiaries of EU parents are members of groups supervised by the ECB. Hence, whatever the banking group, the Polish supervisor will work with only one consolidating supervisor, even if the composition of colleges changes. It could be that a college is composed of the ECB and one host member state. The ECB acts as consolidating supervisor but it actually represents all previous supervisors now replaced by the SSM. In the past, the opinions of member states could differ and support of members of the college could be solicited. Now, the ECB represents a position which is derived from the opinions of member states: not the few member states where the group operates but all 19 member states. Any differences of opinion, which previously could be exploited, now play out in internal discussions. However major the differences of opinion, the SSM eventually reaches a decision by a majority vote and presents it to the supervisory college. Its opinion will be single and hard to argue with as one member state can hardly argue with 19. The situation changes when that member state joins the SSM. Then, as a member of the group, it participates in decision-making and may try to convince others to accept its views. As an outsider, it hardly stands a chance to have its interests taken into account.

This goes for all supervisory decisions. The double majority rule protects non-SSM member states but only as long as there is a sufficient number of non-SSM member states. Hence, it seems that the ECB's support is

Znając ogólne zasady działania mechanizmu jednolitego nadzoru, należałoby zastanowić się nad tym, co oznacza on przede wszystkim dla kraju goszczącego pozostającego poza SSM. Nie sposób odnieść się do wszystkich zagadnień. Najważniejsza wydaje się jednak współpraca między nadzorem kraju goszczącego i SSM, ponieważ jest to obszar, który może najsilniej odczuć działanie wprowadzonych zmian.

Dotychczas kolegium nadzorcze składało się z nadzorców odpowiedzialnych za wszystkie podmioty należące do grupy bankowej. W wyniku powierzenia EBC nadzoru nad największymi grupami krajów SSM, w przypadku każdej z tych grup EBC przejął zadania nadzorczy konsolidującego. Oznacza to przejście tej funkcji we wszystkich kolegiach unijnych z wyjątkiem kilku kolegiów kierowanych przez nadzorców ze Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Węgier. Dla przykładu, wszystkie polskie banki zależne od podmiotów unijnych wchodziły w skład grup nadzorowanych przez EBC. A zatem polski nadzór, niezależnie od grupy bankowej, będzie miał do czynienia wyłącznie z jednym nadzorcą konsolidującym, choć skład kolegiów może się zmieniać. Można sobie wyobrazić sytuację, w której w skład kolegium wejdzie EBC i jeden kraj goszczący. EBC wystąpi w roli nadzorczy konsolidującego, ale będzie faktycznie reprezentować wszystkie dotychczasowe nadzory, zastąpione obecnie przez SSM. W przeszłości możliwa była sytuacja, w której zdania poszczególnych krajów były podzielone i można było wśród członków kolegium skutecznie zabiegać o poparcie. Teraz EBC prezentuje stanowisko będące wypadkową poglądów poszczególnych krajów i to nie kilku krajów, w których dana grupa działa, ale całej dziewiętnastki. Ewentualne różnice poglądów, które można było wcześniej wykorzystywać, będą miały znaczenie w ich dyskusjach wewnętrznych. Bez względu na skalę rozbieżności poglądów, na końcu SSM wypracuje większościową decyzję, z którą uda się na posiedzenie kolegium nadzorczego. Będzie to monolit, z którym jakakolwiek dyskusja będzie bardzo trudna, bo trudno jest jednemu krajowi dyskutować ze stanowiskiem dziewiętnastu krajów. Co innego, gdyby ten kraj znalazł się w SSM. Wtedy, jako jeden z grupy, współuczestniczyłby w wypracowywaniu decyzji i — być może — przekonałby do swoich racji. Będąc na zewnątrz ma znikome

invaluable wherever the opinions of the national supervisor and the ECB coincide. However, if their opinions differ, the non-SSM member state is in a difficult position.

szanse na uwzględnienie swoich interesów.

Dotyczy to zresztą wszystkich decyzji nadzorczych. Mechanizm podwójnej większości chroni kraje spoza SSM, ale tylko pod warunkiem pozostawania poza SSM dostatecznie dużej liczby krajów. Dlatego można pokusić się o stwierdzenie, iż wsparcie EBC jest nieocenioną pomocą wszędzie tam, gdzie poglądy danego nadzoru krajowego i EBC są zgodne. Ale jeśli się one różnią, sytuacja kraju spoza SSM staje się bardzo trudna.

Second and Third Pillar of the Banking Union

Drugi i trzeci filar unii bankowej

As discussed above, the banking union has three pillars. The third pillar is unlikely to develop soon. This paper has so far focused mainly on the single supervisory mechanism. This is hardly surprising: the SSM has been in operation for five months following a year of hard work to build the institution and equip it with the necessary instruments. Thus, the SSM is fairly well known. Furthermore, it has been successfully tested in practice. Following the EBA Asset Quality Review (AQR) recommendation, the ECB developed a review methodology and completed a review of all banks subject to ECB supervision. The review also covered some non-euro area subsidiary banks. Hence, this pillar is much easier to analyse.

It is different with the second pillar of the banking union. It is based on the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD). The BRRD applies in all member states. In the banking union, the second pillar counterpart to the SSM is the Single Resolution Mechanism (SRM). The system is emerging. Differently to the first pillar they have not been tested yet. On the one hand, this is good news because it means that there has been no need to use the BRRD mechanism since the bankruptcies caused by the crisis. However, it also means that the real test is still ahead. The planned stress testing may help but it is no substitute for a real case. From the perspective of a non-banking union host country, there are some reasons for concern. As mentioned above, the second pillar counterpart to the SSM is the SRM, which is only emerging. Yet it is reasonable to assume that the mechanism will be similar to the existing supervisory mechanism, especially with respect to resolution colleges and joint decision-making. However, while potential supervisory decisions usually do not have immediate consequences and leave ample time for potential other, mainly corrective, measures, in the case of bank resolution the decision-making method where the SRM is both a partner and the opponent could lead to irreversible consequences, especially that the operation typically has to be swift. This is relevant in that the joint decision-making mechanism here is similar to single supervision, especially in drafting and approving resolution plans. Therefore, the relations between a national resolution authority and its counterpart in

Jak już była mowa, unia bankowa składa się z trzech filarów, z których trzeci zapewne nieprędko powstanie. Dotychczasowe rozważania koncentrowały się jednak na jednolitym mechanizmie nadzorczym. Nic zresztą dziwnego. SSM działa już od pięciu miesięcy, wcześniej przez rok trwały intensywne prace nad zbudowaniem całej instytucji i wyposażeniu jej w niezbędne instrumenty. A zatem o SSM dowiedzieliśmy się już sporo. Poza tym SSM przeszedł chrzest bojowy. W związku z rekomendacją EBA dotyczącą przeglądu aktywów (Asset Quality Review — AQR), EBC opracował metodologię tego przeglądu i przeprowadził go we wszystkich bankach, które objęte zostały nadzorem EBC. W niektórych przypadkach badaniem objęto również banki zależne poza strefą euro. Dlatego łatwiej analizować ten filar.

Inaczej wygląda sprawa drugiego filara unii bankowej. Podstawą jego działania jest dyrektywa dotycząca restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD). BRRD dotyczy wszystkich krajów członkowskich. W przypadku unii bankowej, w drugim jej filarze odpowiednikiem SSM będzie SRM, czyli Single Resolution Mechanism. Te rozwiązania dopiero się tworzą. Inaczej, niż w przypadku pierwszego filara, nie zostały one jeszcze przetestowane. Z jednej strony, to dobrze, bo to znaczy, że od czasu upadłości wywołanych kryzysem nie wystąpiły sytuacje wymagające sięgnięcia do rozwiązań BRRD. Ale to oznacza również, że prawdziwy test dopiero nas czeka. Planowane stress testy mogą być pewną pomocą, ale nie zastąpią sytuacji rzeczywistej. Jest jednak coś, co z perspektywy kraju goszczącego, spoza unii bankowej, musi budzić pewien niepokój. Jak już powiedziano, w drugim filarze odpowiednikiem SSM jest SRM, który dopiero się tworzy. Ale uzasadnione musi być przypuszczenie, że mechanizmy działania będą podobne do istniejących już w obszarze nadzoru. W szczególności dotyczy to działania kolegiów restrukturyzacyjnych (resolution colleges), oraz mechanizmu podejmowania wspólnej decyzji. O ile jednak ewentualne decyzje nadzorcze na ogół nie noszą ze sobą natychmiastowych skutków i w razie potrzeby pozostaje zawsze czas na ewentualne inne działania, zwłaszcza korygujące, to gdyby jednak doszło do uporządkowanej likwidacji banku, sposób podejmowania decyzji, gdy partnerem i zarazem oponentem jest SRM, może prowadzić do

the banking union will be incomparably more important than in single supervision. This is especially relevant now when the mechanism is taking shape.

sytuacji nieodwracalnych, zwłaszcza, że cała operacja musi być na ogół szybko przeprowadzana. Jest to istotne, ponieważ w tym przypadku mechanizm wypracowywania wspólnej decyzji działa podobnie jak w przypadku wspólnego nadzoru. Zwłaszcza w przypadku budowania i zatwierdzania planów resolution. Dlatego relacje między krajowym organem resolution i jego odpowiednikiem w unii bankowej będą miały bez porównania większe znaczenie niż w przypadku jednolitego nadzoru. Jest to szczególnie ważne teraz, gdy mechanizm ten się formuje.

Was It Worth It?

Czy warto było?

An obvious question is whether it was worthwhile building the banking union and whether it makes the banking system any safer. Clearly, such questions are best answered in hindsight, based on experience at hand. Although the structure is still emerging, however, one could draw some preliminary conclusions.

Is the banking union making the banking system any safer? Yes, because with all its shortcomings it is a major step towards an EU-wide safety web. It is a bumpy ride, as demonstrated by the difficulties with the amendment of the deposit guarantee scheme directive and the suspension of work on the third pillar of the banking union. However, this safety net with all its flaws is still better than the previous safety net, which was incomparably more disparate. The new safety net offers a chance to make the EU financial system safer, especially its part covered by the banking union.

On the other hand, the split of the EU market into two parts, one that is integrating fast and the other one, dispersed and divided by diverse interests, is not helping. Even within the banking sector alone, the SSM member states have no counterpart in non-SSM member states. The latter group is made up of several countries with very different characteristics: home and host countries, large and small, weak and strong. It would seem that the UK could play the role of the group's leader. However, the UK seems to be interested in only such co-operation that supports the interests of the UK financial system.

The Romanian government filed a formal request for close co-operation with the ECB nearly a year ago. The Bulgarian government takes a similar position, although the Bulgarian supervisor was opposed to SSM membership. The governor of the National Bank of Denmark also made a statement endorsing SSM accession. It is obvious that the group of non-SSM member states will shrink. What is unclear is how fast it will shrink. The pace matters because the shield protecting non-SSM member states will be gone at some point.

It is difficult at this time to clearly answer the question about the effectiveness and efficiency of the SSM. However, the experience to date is very encouraging. The SSM will exercise direct supervision over

Nasuwa się więc naturalne pytanie o to czy warto było stworzyć unię bankową, czy dzięki niej system bankowy będzie bardziej bezpieczny? Oczywiście, na takie pytania najłatwiej odpowiada się po latach, na podstawie zgromadzonych doświadczeń. Ale, choć ta konstrukcja jest jeszcze nieskończona, choć jeszcze się tworzy, można już formułować pierwsze konkluzje.

Czy dzięki unii bankowej unijny system bankowy będzie bezpieczniejszy? Tak, będzie, ponieważ, pomimo swych braków, stanowi istotny krok w stronę budowania unijnej sieci bezpieczeństwa. Wprawdzie jest to droga niełatwa, o czym najlepiej świadczą trudności, z jakimi wiązała się nowelizacja dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów, oraz zawieszenie prac nad trzecim filarem unii bankowej. Ale nawet tak ułomna unijna sieć bezpieczeństwa jest lepsza niż sieć dotychczasowa, bez porównania bardziej niejednorodna. Nowa sieć bezpieczeństwa daje szansę na zwiększenie bezpieczeństwa systemu finansowego Unii Europejskiej, zwłaszcza części należącej do unii bankowej.

Z kolei nie pomaga podział rynku unijnego na dwie części: jedną, szybko integrującą się i drugą, rozproszoną, kierującą się własnymi różnorodnymi interesami. Nawet gdyby ograniczyć się do sektora bankowego, grupa krajów SSM nie ma swojego odpowiednika w postaci grupy krajów non-SSM. Zamiast tej ostatniej jest kilka krajów o bardzo zróżnicowanym charakterze: macierzyste i goszczące, małe i duże, silne i słabe. Wydawałoby się, że rolę lidera grupy mogłaby pełnić Wielka Brytania. Ale sama Wielka Brytania wydaje się być zainteresowana taką formą współpracy, która sprowadzałaby się do wspierania interesów brytyjskiego systemu finansowego.

Blisko rok temu formalną deklarację wejścia w bliską współpracę z EBC złożył rząd Rumunii. W podobnym duchu wypowiedział się rząd Bułgarii, choć nadzór bułgarski był przeciwny wejściu do SSM. Oświadczenie wskazujące celowość wejścia do SSM złożył też prezes Banku Danii. Jest oczywiste, że grupa krajów spoza SSM będzie się kurczyć. Nie wiadomo jedynie, w jakim tempie będzie się to działo. A to tempo jest istotne, ponieważ w pewnym momencie zamknięty zostanie parasol ochronny rozpięty nad grupą krajów spoza SSM.

the member states under its jurisdiction. This is much more than the combined efforts of individual national supervisors. Single procedures and methodologies provide additional assistance and the scope of available tools will expand.

It seems that the banking union will make a real change for those banks that are too big to fail. On the one hand, the implementation of the BRRD will make a major contribution (as have similar solutions around the world). Equally important will be what is apparently a purely accounting operation. Previously, a bank's assets were compared with the GDP of its home country. For the largest banks, it was obvious that they were too big to fail. However, from the perspective of the banking union spanning a much bigger market, such banks are medium-sized; it will be much easier to consider their recovery or resolution.

In summary, the banking union is a new solution. There are many unknowns, many things are still to come. However, it seems that the decision to create the banking union will in the future be considered to be more important for EU integration than the creation of the economic and monetary union.

Hence, it is important to systematically analyse all aspects and experiences of the banking union. The Polish government has the freedom to decide. Poland will become a member of the banking union at the latest at the time of its accession to euro area, which will happen at an unspecified date. Is it worthwhile joining the banking union before euro accession? To address this question responsibly, one must understand the processes of single supervision and analyse its activity. Otherwise, the risk is high that the future decision will be wrong.

Trudno już teraz jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o efektywności i skuteczności działania SSM. Ale dotychczasowe doświadczenia są bardzo zachęcające. SSM będzie faktycznie sprawował bezpośredni nadzór nad tą częścią grupy, która znajduje się w jego jurysdykcji. To znacznie więcej niż łączenie wyników działań poszczególnych nadzorców krajowych. Jednolite procedury, wspólna metodologia, stanowią dodatkową pomoc, a liczba tych narzędzi będzie się powiększać.

Wydaje się, że unia bankowa przyniesie istotną zmianę w odniesieniu do banków zbyt dużych by upaść. Z jednej strony wiele wniesie wdrożenie dyrektywy BRRD (podobnie jak w przypadku analogicznych rozwiązań na świecie). Ale nie mniej ważny będzie pewien zabieg z pozoru wyłącznie rachunkowy. Dotąd porównywano aktywa banku z wielkością PKB jego kraju macierzystego. W przypadku największych banków było oczywiste, że taki bank jest właśnie zbyt duży, aby upaść. Ale z perspektywy unii bankowej, działającej na znacznie większym rynku, taki bank stanie się bankiem średniej wielkości i znacznie łatwiej będzie rozważać jego upadłość, czy inną formę restrukturyzacji.

Podsumowując, unia bankowa jest rozwiązaniem nowym, wielu rzeczy jeszcze nie wiemy, wiele jeszcze nawet nie powstało. Ale można zaryzykować twierdzenie, że decyzja o utworzeniu unii bankowej będzie w przyszłości postrzegana jako decyzja mająca większe znaczenie dla integracji Unii Europejskiej niż powstanie unii gospodarczo walutowej.

Dlatego tak ważne jest, by systematycznie analizować wszystkie zagadnienia i doświadczenia związane z funkcjonowaniem unii bankowej. Polska, a dokładniej polski rząd, ma swobodę decydowania w tej sprawie. Stanie się członkiem unii bankowej nie później, niż w momencie wejścia do strefy euro, co nastąpi w bliżej nieokreślonej przyszłości. Czy warto wchodzić do unii bankowej wcześniej niż do strefy euro? Aby rzetelnie odpowiedzieć na to pytanie, należy jak najlepiej rozumieć procesy zachodzące przede wszystkim we wspólnym nadzorze i analizować jego działanie, bo bez tego ryzyko podjęcia błędnej decyzji w przyszłości będzie duże.

Introduction

Wstęp

Contrary to all appearances, it is not easy to clearly define the goals served by the Banking Union and its final shape.

In his introductory text, Andrzej Reich rightly emphasises that the creation of the Banking Union is a continuation of the integration and harmonisation of the EU's banking regulations initiated in the 1990s. However, it should be noted that the rationale of the process has in the past few years been largely challenged in the wake of the global financial crisis and the crisis of the euro area. It turned out that the integration of the financial markets and cross-border flow of debt capital within the EU and the euro area do not necessarily contribute to faster convergence and may actually have the opposite effect. According to reliable analyses, the banking sector in the euro area copes with excessive size and concentration. This is the topic of the first section of this commentary.

The second section discusses the actual rationale for the creation of the Banking Union and the role it will eventually play. The direct objective of the 2012 decision to create the Banking Union was to create conditions necessary for the cost of bailing out large banks to be shared across the euro area instead of being incurred by the home countries alone as the latter might be unable to carry such burden. While the goal of fully shared responsibility for bailing out banks in the euro area is far from being attained and may formally never be achieved, the formation of the first pillar of the Banking Union alone largely mitigates the risks to which individual member states are exposed through their largest banks. As the European Central Bank (ECB) assumes responsibility for supervision of the largest banks, it is more likely in the event of a threat to any such bank that the ECB will extend far-reaching liquidity assistance and the European Stability Mechanism (ESM) will invest in bailing out the bank; both these institutions (ECB and ESM) now have operational capacity and deep financial resources. The Banking Union is also intended to

Wbrew pozorom nie jest łatwo w sposób jednoznaczny określić, czemu będzie służyć unia bankowa i jaki ostatecznie przybierze kształt.

Andrzej Reich w swoim tekście wprowadzającym, słusznie podkreśla, że tworzenie unii bankowej stanowi kontynuację prowadzonego od lat 90-tych XX wieku procesu integracji i harmonizacji regulacji bankowych w Unii Europejskiej. Należy jednak zwrócić uwagę, że przesłanki stojące za tym procesem zostały w ostatnich kilku latach w znacznym stopniu zakwestionowane w wyniku światowego kryzysu finansowego i kryzysu strefy euro. Okazało się, że integracja rynków finansowych i transgraniczne przepływy kapitału pożyczkowego w Unii Europejskiej i strefie euro niekoniecznie przyczyniają się do przyspieszenia procesu konwergencji, a mogą przynosić efekty odwrotne. W świetle miarodajnych analiz, istotnym problemem sektora bankowego strefy euro są jego nadmierne rozmiary, a także nadmierna koncentracja. Tym kwestiom poświęcony jest rozdział pierwszy niniejszego komentarza.

W rozdziale drugim zastanawiam się nad faktycznymi powodami powstania unii bankowej i rolę, jaką ostatecznie będzie ona spełniać. Bezpośrednim celem podjętej w 2012 roku decyzji o powołaniu unii bankowej było stworzenie warunków do tego, by koszty ratowania dużych banków mogła ponosić cała strefa euro, a nie tylko kraje macierzyste, które mogą być niezdolne do udźwignięcia takiego ciężaru. Choć postulat pełnej współodpowiedzialności za ratowanie banków w strefie euro jest daleki do osiągnięcia i formalnie może nie zostać nigdy zrealizowany, to już uruchomienie pierwszego filaru unii bankowej istotnie zmniejsza ryzyko, jakie dla poszczególnych krajów członkowskich stanowią ich największe banki. Przejęcie przez Europejski Bank Centralny (ECB) odpowiedzialności za nadzór nad największymi bankami sprawia bowiem, że w razie pojawienia się zagrożenia w którymś z tych banków bardziej prawdopodobne będzie zarówno udzielenie daleko idącego wspar-

facilitate the resolution of banks which are “too big to fail” through the Single Resolution Mechanism (SRM). The SRM is only emerging. The long period of creating the Resolution Fund and its modest target size could suggest that the solutions pursued by the Banking Union will mainly help to maintain the overbanking of the euro area rather than adjusting the size of the industry to the needs of the economy.

The third section puts forth a proposed approach of Poland towards the Banking Union. Accession of a non-euro area member state to the Banking Union would transfer the responsibility for supervision of the banking system to the ECB while keeping national the fiscal and monetary liability for the implications of the supervisory policy as a non-euro zone member state could not expect any support of the ECB or the ESM in the event of a crisis. In my opinion, based on what we know today, the recommendation for Poland would be to stay out of the Banking Union as long as it is not a euro area member state. At the same time, Poland should oppose solutions which limit the powers of the Polish banking supervision or constrain Poland’s ability to apply macroprudential measures. Furthermore, Poland should:

- impose limitations preventing overbanking and excessive concentration of the Polish banking industry;
- pursue a strategy of “domesticating” banks in order to largely increase the share of locally controlled banks in the assets of the sector.

The comments that follow are largely based on the conclusions of the Capital Strategy report that I have co-authored.¹

¹Stefan Kawalec and Marcin Gozdek, “Report on the Optimal Structure of the Polish Banking System in the Mid-term”, Capital Strategy, Warsaw (2012), http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2014/07/CS-Report_on_the_optimal_structure_of_the_Polish_banking_system-2012-10-31-Final.pdf.

cia płynnościowego przez ECB, jak i zaangażowanie dla ratowania banku środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (European Stability Mechanism — ESM), a obie te instytucje (ECB i ESM) mają już zdolność operacyjną i dysponują potężnym potencjałem finansowym. Unia bankowa ma w swoim założeniu również ułatwić likwidację banków „zbyt dużych by upaść” poprzez Mechanizm Uporządkowanej Likwidacji Banków (Single Resolution Mechanism — SRM). Mechanizm ten jest jednak dopiero w trakcie tworzenia. Rozłożenie na wiele lat tworzenia funduszu przeznaczonego na wsparcie uporządkowanej likwidacji (Resolution Fund), a także jego skromne docelowe rozmiary, mogą sugerować, że rozwiązania w ramach unii bankowej faktycznie będą służyły przede wszystkim podtrzymywaniu rozrośniętego sektora bankowego strefy euro nie zaś dostosowaniu jego rozmiarów do potrzeb gospodarki.

Rozdział trzeci poświęcony jest postulowanej postawie Polski wobec unii bankowej. Wejście do unii bankowej przez kraj pozostający poza strefą euro oznacza oddanie odpowiedzialności za nadzór nad systemem bankowym w ręce ECB, przy pozostawieniu na poziomie krajowym odpowiedzialności fiskalnej i monetarnej za skutki sprawowanej polityki nadzorczej, gdyż kraj nienależący do strefy euro nie mógłby w razie zagrożenia liczyć na wsparcie ze strony ECB lub ESM. Uważam, że opierając się o dzisiejszy stan wiedzy, należy rekomendować pozostawanie poza unią bankową, dopóki Polska pozostawać będzie poza strefą euro. Powinniśmy przy tym przeciwdziałać rozwiązaniom ograniczającym kompetencje polskiego nadzoru bankowego lub ograniczającym nasze możliwości stosowania instrumentów makroostrożnościowych. Jednocześnie powinniśmy:

- wprowadzić ograniczenia przeciwdziałające nadmiernemu rozrostowi naszego sektora bankowego i nadmiernej koncentracji w tym sektorze;
- realizować strategię „udomawiania” banków, tak by zasadniczo zwiększyć udział banków kontrolowanych lokalnie w aktywach sektora bankowego.

W niniejszym komentarzu wykorzystuję w dużym zakresie stwierdzenia zawarte w raporcie Capital Strategy, którego jestem współautorem¹.

¹Stefan Kawalec i Marcin Gozdek, „Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie”, Capital Strategy, Warszawa (2012), http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2013/12/CS-Optymalna_struktura_sektora_bankowego-2012-10-31-Ze_streszczeniem.pdf

Wersja angielska:

http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2014/07/CS-Report_on_the_optimal_structure_of_the_Polish_banking_system-2012-10-31-Final.pdf

1. Revaluation of Opinions on the Role of the Financial Sector and Capital Flows

1. Przewartościowanie poglądów na temat roli sektora finansowego i przepływów kapitałowych

The integration of the EU's banking market initiated in the 1990s relied on prevalent opinions about the role of the financial sector and capital flows; those opinions have been largely challenged in the past few years in the wake of the global financial crisis and the crisis of the euro area. The section below lists some of the opinions which were widely shared before 2008 but are now in need of revaluation as none of them are absolutely correct: some of them are correct to some extent and under some circumstances, while others now seem to be simply incorrect.

Uzasadnieniem dla rozpoczętego w latach 90-tych XX wieku procesu integracji rynku bankowego UE był zbiór dominujących przekonań na temat roli sektora finansowego i przepływów kapitałowych, które w istotnej części zostały w ostatnich kilku latach zakwestionowane w wyniku światowego kryzysu finansowego i kryzysu strefy euro. Poniżej przedstawiam niektóre dominujące przed 2008 rokiem przekonania, które dziś wymagają przewartościowania, gdyż żadne z nich nie jest bezwzględnie prawdziwe: niektóre z nich prawdziwe są tylko w pewnym zakresie i w pewnych okolicznościach, a inne wydają się dziś po prostu błędne.

1.1. Opinions in Need of Revaluation

1.1. Przekonania wymagające przewartościowania

1. The bigger financial market, the better economic growth.
 2. International capital flows are good for economic growth.
 3. Absorption of foreign savings is good for economic growth.
 4. Euro accession will provide safe and practically unlimited access to the European savings pool because current account deficits within the euro area are irrelevant.
 5. Integration of the financial markets in the EU and the euro area helps to accelerate convergence.
1. Zwiększenie rozmiarów rynku finansowego ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarki.
 2. Międzynarodowe przepływy kapitałowe są korzystne dla wzrostu gospodarczego.
 3. Absorpcja oszczędności zagranicznych jest korzystna dla wzrostu gospodarczego.
 4. Wejście do strefy euro umożliwi bezpieczny i praktycznie nieograniczony dostęp do puli oszczędności europejskich, gdyż w ramach strefy euro deficyty obrotów bieżących między poszczególnymi krajami nie mają znaczenia.
 5. Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej i w strefie euro przyczynia się do przyspieszenia procesu konwergencji.

Re. 1. (The bigger financial market, the better economic growth)

Economists were noting a correlation between the size of the financial market as measured by bank lending to GDP ratio and economic growth. Some authors were also noting a relationship between the liquidity of the capital market and economic growth.² Many researchers were drawing conclusions about causal relations between the development of the financial sector and economic growth. This led to the opinion that the bigger financial market, the better economic growth. The growth of the financial sector became a matter of pride and ambition for many countries.

The experience of the global financial crisis which began in 2008 made economists and politicians realise that the financial systems of some countries were too big for their economies. Earlier opinions of some economists were revived: above a certain threshold, any further growth of the financial sector could hurt the economy. A summary of statistical research presented in an International Monetary Fund report suggests that the impact of the size of the financial sector on economic growth changes dramatically with the growth of lending to the private sector in relation to GDP.³ When the ratio is very low,

²Robert G. King and Ross Levine, "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993): 717–738.

³Jean-Louis Arcand, Enrico Berkes and Ugo Panizza, "Too Much Finance?", International Monetary Fund, *IMF Working Paper* no WP/12/161 (2012).

Ad. 1. (Zwiększenie rozmiarów rynku finansowego ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarki)

Ekonomiści zaobserwowali korelację między rozmiarami rynku finansowego, mierzonego relacją kredytów bankowych do PKB, a wzrostem gospodarczym. Niektórzy autorzy zauważali również związek między płynnością rynku kapitałowego i wzrostem gospodarczym². Wielu badaczy wyciągało z tego wnioski dotyczące zależności przyczynowych między rozwojem sektora finansowego i wzrostem gospodarczym. W efekcie ukształtował się pogląd, że im większe rozmiary rynku finansowego, tym lepiej dla rozwoju gospodarki. Wzrost sektora finansowego stał się przedmiotem ambicji i dumy wielu krajów.

Doświadczenia światowego kryzysu finansowego, rozpoczętego w 2008 roku, uświadomiły zarówno ekonomistom jak i politykom, że systemy finansowe niektórych krajów są zbyt duże w stosunku do rozmiarów gospodarek. Nastąpiło przypomnienie sformułowanych już wcześniej przez niektórych ekonomistów poglądów, że po przekroczeniu pewnych rozmiarów dalszy wzrost sektora finansowego może mieć negatywny wpływ na rozwój gospodarki. Z podsumowania wyników badań statystycznych przedstawionych w studium opublikowanym przez

²Robert G. King and Ross Levine, "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993): 717–738.

its value has no statistically significant effect on economic growth. When the ratio is 30%–70%, its value has a strong positive impact on economic growth. When the ratio is more than 70%, its further increase brings no noticeable benefits. However, above 100%, any further increase in lending to the private sector in relation to GDP has a clearly negative impact on economic growth.

What is important is not only the total size of lending to the private sector but also its structure. Some research indicates a positive correlation between corporate lending and economic growth and no such correlation for lending to households.⁴

A report prepared by a team headed by Marco Pagano for the European Systemic Risk Board (ESRB)⁵ indicates that the European banking sector is very big in relation to the economy measured by GDP to household income, and very big in relation to the capital market. The data and literature cited in the report allow to give an affirmative answer to the question asked in the report's title: "Is Europe overbanked?" In the light of the report, overbanking has a negative impact on economic growth and generates the risk of instability. However, it is worth noting, first, that the report very rich in analytical part is also extremely cautious in drawing conclusions and recommendations. Second, it is surprising to note that, although according to the information at the outset of the report it was discussed both by the ESRB, as well as its working committees, the ESRB has not taken a position on the report's findings. A likely hypothesis to explain this restraint, is the lack of readiness for conclusions and recommendations, that should follow the acceptance of the findings of the report.

Re. 2. (International capital flows are good for economic growth)

While there are robust and compelling empirical data suggesting that free trade helps economic growth, there is no clear evidence that free flow of capital is conducive to growth. An empirical study of the relations between

⁴Based on data for 45 countries in 1994-2005. Cf. Thorsten Beck, Berrak Buyukkarabacak, Felix Rioja and Neven Valev, "Who Gets the Credit? And Does It Matter? Household vs. Firm Lending across Countries," *The World Bank Policy Research Working Paper* 4661 (2008).

⁵Marco Pagano, ed., "Is Europe Overbanked?", European Systemic Risk Board, *Reports of the Advisory Scientific Committee* No. 4 (2014).

Międzynarodowy Fundusz Walutowy można wnioskować, że wpływ sektora finansowego na wzrost gospodarczy zmienia się zasadniczo wraz ze wzrostem relacji kredytu dla sektora prywatnego do PKB³. Gdy relacja ta jest bardzo niska, nie ma statystycznie istotnego wpływu na wzrost gospodarczy, natomiast gdy kształtuje się w granicach 30–70% jej wielkość ma wyraźny pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Po osiągnięciu przez wspomnianą relację poziomu 70%, korzyści z dalszego jej wzrostu przestają być zauważalne. Natomiast po przekroczeniu granicy 100%, dalszy wzrost relacji kredytu dla sektora prywatnego do PKB ma już wyraźnie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.

Istotna jest jednak nie tylko całkowita wielkość kredytu dla sektora prywatnego, lecz również jego struktura. Niektóre badania wskazują na pozytywną korelację między kredytem dla przedsiębiorstw i wzrostem gospodarczym oraz brak takiej korelacji w przypadku kredytu dla gospodarstw domowych⁴.

Raport pod kierunkiem Marco Pagano przygotowany dla Europejskiej Rady Rzyzka Systemowego (European Systemic Risk Board — ESRB)⁵ wskazuje, że europejski sektor bankowy jest bardzo duży w relacji do rozmiarów gospodarki mierzonej PKB lub dochodem gospodarstw domowych, a także bardzo duży w relacji do rozmiarów rynku kapitałowego. Przytaczane dane i literatura pozwalają sformułować pozytywną odpowiedź na pytanie zawarte w tytule raportu: „Czy Europa jest przebankowana?”. W świetle raportu nadmierne rozmiary sektora bankowego negatywnie wpływają na tempo wzrostu gospodarki i stwarzają ryzyko destabilizacji. Zwraca wszakże uwagę po pierwsze fakt, że raport bardzo bogaty w części analitycznej jest zarazem niezwykle ostrożny w formułowaniu wniosków i rekomendacji. Po drugie zastanawia fakt, że choć jak wynika z informacji na wstępie raportu, był on dyskutowany zarówno na forum ESRB jak i w jej roboczych komitetach, to ESRB nie zajęła żadnego stanowiska w kwestii ustaleń raportu. Jedną z hipotez, jakie wydają się prawdopodobne jest to, że

³Jean-Louis Arcand, Enrico Berkes and Ugo Panizza, "Too Much Finance?", International Monetary Fund, *IMF Working Paper* no WP/12/161 (2012).

⁴Na podstawie danych z 45 krajów w okresie 1994–2005. Por. Thorsten Beck, Berrak Buyukkarabacak, Felix Rioja and Neven Valev, "Who Gets the Credit? And Does It Matter? Household vs. Firm Lending across Countries," *The World Bank Policy Research Working Paper* 4661(2008).

⁵Marco Pagano, ed., "Is Europe Overbanked?", European Systemic Risk Board, *Reports of the Advisory Scientific Committee* No. 4 (2014).

international capital flows in some 100 countries in 1990–2010⁶ concludes:

1. There is a large and robust relationship between foreign direct investments and growth.
2. The relationship between growth and equity flows is smaller and less stable.
3. The relationship between growth and short-term debt is nil before the crisis, and negative during the crisis.

I share these conclusions, which are in line with common observations. Foreign debt transferred through the banking system may help to accelerate economic growth for some time but it also generates risks. Uncontrolled inflow of foreign debt, especially when used to finance consumption or property, may erode competitiveness and inflate bubbles in asset markets. The severity of the risks is well known from the experience of Ireland and the Baltic states, which for a time achieved high growth supported by foreign debt⁷ but then suffered a deep crisis as their economies shrank dramatically after 2008.

Re. 3. (Absorption of foreign savings is good for economic growth)

The experience of the global financial crisis and the crisis of the euro area suggests that the ability to generate domestic savings, and to invest them effectively in a way improving productivity, is key for economic growth. Absorption of foreign savings may be of lasting benefit for economic growth if savings are utilized for investments improving productivity of the tradable sector. However, foreign savings used to finance household spending, non-tradables sectors (e.g., the property sector), or expenditures of the public sector, may temporarily accelerate growth but impair the long-term competitiveness of the economy and may cause serious problems. Such problems are now experienced by euro area economies which have plunged into a crisis. Those courtiers

⁶Joshua Aizenman, Yothin Jinjarak and Donghyun Park, "Capital Flows and Economic Growth in the Era of Financial Integration and Crisis, 1990-2010," *NBER Working Paper* 17502 (2011).

⁷In both cases, the volume of bank lending was much greater than savings invested in bank deposits. In Ireland, foreign capital which financed lending came from banks borrowing on the inter-bank market and issuing debt on the capital market; in the Baltic states, foreign capital came through borrowing of local banks from their foreign parent banks.

zaakceptowanie wniosków raportu wymagałoby sformułowania konkluzji i rekomendacji, dla których trudno byłoby uzyskać w ESRB konsensus.

Ad. 2. (Międzynarodowe przepływy kapitałowe są korzystne dla wzrostu gospodarczego)

Tak jak istnieją silne i przekonujące dane empiryczne wskazujące, że swoboda handlu ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, tak brakuje jednoznacznych dowodów, że swoboda przepływu kapitału ma generalnie pozytywny wpływ na wzrost. Autorzy studium empirycznego, badającego relację między międzynarodowymi przepływami kapitałowymi w około 100 krajach w latach 1990–2010⁶ formułują następujące wnioski:

1. Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wzrost gospodarczy jest wyraźny i silny.
2. Portfelowe inwestycje kapitałowe (zakup akcji na giełdach) mają mniejszy i mniej stabilny wpływ na wzrost gospodarczy.
3. Napływ kapitału w formie krótkoterminowego zadłużenia nie wpływa na wzrost gospodarczy w okresie przed kryzysem, natomiast w okresie kryzysu ma wpływ negatywny.

Te wnioski, zgodne z potocznymi obserwacjami, podziela również autor niniejszego komentarza. Kapitał pożyczkowy z zagranicy, transferowany poprzez system bankowy, choć może przez pewien okres umożliwić przyspieszenie wzrostu gospodarczego, jest jednocześnie źródłem ryzyka. Niekontrolowany napływ zagranicznego kapitału pożyczkowego, szczególnie w przypadku, gdy służy finansowaniu konsumpcji lub nieruchomości, może prowadzić do erozji konkurencyjności i powstawania baniek na rynkach aktywów. Jak poważne mogą być skutki materializacji tych ryzyk, pokazały doświadczenia Irlandii i krajów bałtyckich, które przy wsparciu środków pożyczkowych z zagranicy⁷ osiągały przez pewien okres

⁶Joshua Aizenman, Yothin Jinjarak and Donghyun Park, "Capital Flows and Economic Growth in the Era of Financial Integration and Crisis, 1990-2010," *NBER Working Paper* 17502 (2011).

⁷W obu przypadkach wolumen kredytu bankowego przekroczył znacznie wielkość oszczędności zgromadzonych w formie depozytów bankowych. W Irlandii kapitał zagraniczny finansujący akcję kredytową napływał poprzez zadłużanie się banków na rynku międzybankowym oraz emisję długu na rynku kapitałowym, natomiast w krajach bałtyckich kapitał zagraniczny napływał w formie pożyczek udzielanych lokalnym bankom przez ich zagraniczne „matki”.

are coping with the implications of the absorption of large foreign savings in the 2000s consumed by the public sector (Greece, Portugal, Italy) or by households and the property market (Ireland and Spain).

Re. 4. (Euro accession will provide safe and practically unlimited access to the European savings pool because current account gaps between euro area countries are irrelevant)

The experience of the crisis of the euro area definitely challenged this hypothesis. Economies within the euro area may suffer not only due to a budget deficit but also a current account deficit generated by private capital flows. A current account deficit related with impaired competitiveness of the economy is particularly dangerous in the euro area because it is very difficult if not impossible to eliminate a major gap of a country's international competitiveness without having a national currency.⁸

Re. 5. (Integration of the financial markets in the EU and the euro area helps to accelerate convergence)

After the launch of the common currency, EU economic and political leaders attached great importance to the integration of the financial markets in the expectation that it would counterbalance the fact that the euro area is not an optimal currency area, among others due to the limited mobility of labour. Large cross-border European banks were expected to play a key role in the convergence of the euro area economies by channelling capital to the most effective applications across the euro area. However, the financial integration turned out to be a huge disappointment. Indeed, the launch of the common currency was followed by large cross-border debt capital flows and fast growth of private credit in the euro area. However, credit expansion, which in some member states mainly financed households and the property sector, did not accelerate convergence

⁸Cf. Stefan Kawalec and Ernest Pytlarczyk, "Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market", *German Economic Review* 14.1 (2013): 31-49, accessed 20 April 2015 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/geer.12003/abstract>.

wysokie tempa wzrostu, jednak następnie przeszły gwałtowny kryzys i po roku 2008 ich gospodarki dramatycznie się skurczyły.

Ad. 3. (Absorpcja oszczędności zagranicznych jest korzystna dla wzrostu gospodarczego)

Doświadczenia światowego kryzysu finansowego i kryzysu strefy euro potwierdzają pogląd, że zdolność do generowania oszczędności krajowych i ich efektywnego wykorzystania na inwestycje, zwiększające produktywność gospodarki, jest kluczowa dla wzrostu gospodarczego. Absorpcja oszczędności zagranicznych może przynieść trwałe korzyści dla rozwoju gospodarki, jeśli oszczędności te zostaną spożytkowane na inwestycje zwiększające produktywność sektora wytwarzającego dobra podlegające wymianie międzynarodowej (tradables). Natomiast oszczędności zagraniczne finansujące wydatki gospodarstw domowych lub trafiające do sektorów non-tradables, np. sektora nieruchomości bądź też finansujące wydatki sektora publicznego, choć mogą przynieść czasowe przyspieszenie wzrostu gospodarczego, to w dłuższej perspektywie mają negatywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i mogą być przyczyną poważnych problemów. Takie problemy występują w objętych dziś kryzysem gospodarkach strefy euro. Kraje te borykają się obecnie ze skutkami zaabsorbowania w pierwszej dekadzie XXI wieku dużej porcji oszczędności zagranicznych, które zostały zużyte przez sektor publiczny (przypadek Grecji, Portugalii i Włoch) bądź trafiły do gospodarstw domowych i na rynek nieruchomości (przypadek Irlandii i Hiszpanii).

Ad. 4. (Wejście do strefy euro umożliwi bezpieczny i praktycznie nieograniczony dostęp do puli oszczędności europejskich, gdyż w ramach strefy euro deficyty obrotów bieżących między poszczególnymi krajami nie mają znaczenia)

Doświadczenia kryzysu strefy euro podważyły zdecydowanie powyższą tezę. Okazało się, że w ramach strefy euro zagrożeniem dla gospodarki mogą być nie tylko deficyty budżetowe, lecz również deficyty obrotów bieżących generowane przez prywatne przepływy kapitałowe. Deficyty obrotów bieżących związane z obniżaniem konkurencyjności gospodarki są w ramach strefy euro szczególnie niebezpieczne, gdyż bez posiadania własnej waluty usunięcie poważnej luki w międzynarodowej konkurencyjności kraju jest niezmiernie trudne i może

but deepened the competitiveness gap among euro area member states.⁹

w praktyce okazać się niemożliwe⁸.

Ad. 5. (Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej i strefie euro przyczynia się do przyspieszenia procesu konwergencji)

Po wprowadzeniu wspólnej waluty liderzy gospodarczy i polityczni Unii Europejskiej przywiązywali olbrzymią wagę do integracji rynków finansowych oczekując, że stanowić ona będzie istotną przeciwwagę dla faktu, że strefa euro — m.in. ze względu na ograniczoną mobilność siły roboczej — nie stanowi optymalnego obszaru walutowego. Uważano, że wielkie transgraniczne banki europejskie, poprzez kierowanie kapitału do najbardziej efektywnych zastosowań na obszarze całej strefy, będą pełnić kluczową rolę w procesie konwergencji poszczególnych gospodarek strefy. Efekty integracji finansowej okazały się jednym z największych rozczarowań. Po wprowadzeniu wspólnej waluty rzeczywiście nastąpiły duże transgraniczne przepływy kapitału pożyczkowego i szybki wzrost kredytu prywatnego w strefie euro. Jednakże ta ekspansja kredytu — służąca w niektórych krajach przede wszystkim finansowaniu gospodarstw domowych i sektora nieruchomości — zamiast przyczynić się do przyspieszenia procesu konwergencji, spowodowała istotne pogłębienie różnic w konkurencyjności między krajami strefy euro⁹.

⁸Na ten temat por. Stefan Kawalec and Ernest Pytlarczyk, "Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market", *German Economic Review* 14.1 (2013): 31-49, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/geer.12003/abstract>.

⁹Cf. Andrzej Sławiński, *Strefa euro: o jeden most za daleko* (Presentation at the seminar "Wspólna waluta a przyszłość Unii Europejskiej i jednolitego rynku europejskiego" organised by CASE, *Liberté*, BRE Bank S.A. and Capital Strategy, Dworek Nad Pilicą, Wólka Magierowa k. Nowego Miasta nad Pilicą, 27-28 June 2012).

⁹Por. Andrzej Sławiński, „Strefa euro: o jeden most za daleko” (Prezentacja na seminarium pt. „Wspólna waluta a przyszłość Unii Europejskiej i jednolitego rynku europejskiego”, zorganizowanym przez: CASE, redakcję magazynu *Liberté*, BRE Bank S.A. i Capital Strategy, Dworek Nad Pilicą, Wólka Magierowa k. Nowego Miasta nad Pilicą, 27–28 czerwca 2012).

1.2. Selected Features of the Banking Sector Supporting Long-term Economic Growth

1.2. Wybrane cechy sektora bankowego wspierające długoterminowy wzrost gospodarczy

The discussion so far leads to several proposals concerning the structure of the banking sector.

1. The key function of the national banking sector should be to collect local deposits and lend to local companies and households, rather than mediate international capital transfers

In the light of the experience of the global financial crisis, it is more obvious that what is key to economic growth is the ability of generating local savings and effectively investing them in improved productivity of the economy. The key function of the national banking sector should be to collect local deposits and lend to local companies and households, rather than mediate international capital transfers.

It should be stressed that this does not imply an endorsement for imposing major restrictions on capital flows. However, it means that capital flows through the balance sheets of local banks should be disciplined by conservative prudential criteria to ensure that their risk does not shift entirely to the local banks and that its scale does not generate significant fiscal risks. International capital flows through the equity market are much safer from the perspective of fiscal risks; flows of foreign direct investments are optimal for economic growth.

2. The loan/deposit ratio should be under 100%

Lending by local banks should be financed with local deposits; hence, the loan/deposit ratio should be under 100%.

3. Lending to the non-government sector in relation to GDP should be no more than 100%

The conclusion follows from the aforementioned research, which suggests that lending to the private sector in relation to GDP above a certain threshold has a clearly negative impact on economic growth, combined with the fact that growth of bank lending to GDP generates additional fiscal risks in the event of a potential banking crisis.

Powyższe rozważania pozwalają sformułować kilka postulatów pod adresem struktury sektora bankowego.

1. Podstawową funkcją krajowego sektora bankowego powinno być gromadzenie krajowych depozytów oraz kredytowanie krajowych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych a nie pośrednictwo w międzynarodowym transferze kapitału

W świetle doświadczeń światowego kryzysu finansowego bardziej oczywiste jest to, że kluczowa dla wzrostu gospodarczego jest zdolność do generowania oszczędności krajowych i ich efektywnego wykorzystania na inwestycje, zwiększające produktywność gospodarki. Podstawową funkcją krajowego sektora bankowego powinno być gromadzenie krajowych depozytów oraz kredytowanie krajowych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych a nie pośrednictwo w międzynarodowym transferze kapitału.

Należy zaznaczyć, że stanowisko takie nie oznacza opowiedzenia się za wprowadzeniem istotnych ograniczeń w przepływie kapitału. Oznacza to jednak, że przepływy realizowane za pośrednictwem bilansów krajowych banków powinny być zdyscyplinowane konserwatywnymi kryteriami ostrożnościowymi, tak by ryzyko związane z tymi przepływami nie przenosiło się w całości na banki krajowe i nie rodziło poprzez swoją skalę znacznego ryzyka fiskalnego. Z punktu widzenia ryzyka fiskalnego znacznie bezpieczniejsze są międzynarodowe przepływy kapitałowe poprzez rynek akcji, a z punktu widzenia wzrostu gospodarczego najbardziej pożądane są przepływy w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

2. Relacja kredyty/depozyty powinna kształtować się poniżej 100%

Kredyt banków krajowych powinien być finansowany krajowymi depozytami, stąd relacja kredyty/depozyty powinna być poniżej 100%.

4. Household lending should come only from local banks in the local currency

Large-scale foreign currency lending to households generates very high macroeconomic risks and undermines the monetary policy.¹⁰ Corporates should have access to both local and foreign lending; the volume and structure of corporate lending should be monitored.

5. Banks' investments on own account should be ring-fenced from the deposit and lending business

According to prevalent opinions, the lifting of the separation between deposit and lending activities and investment banking in the USA as the 1933 Glass-Steagall Act was repealed in 1999 contributed to the financial crisis that began less than ten years later. The USA, the UK and the EU are now implementing, drafting, or discussing solutions that would separate these two types of business in order to prevent the investment of deposits guaranteed by the government in high-risk speculative transactions.¹¹

¹⁰Stefan Kawalec and Andrzej Sławiński, „Kredyty walutowe mogą szkodzić”, *Gazeta Wyborcza*, 5 August 2010.

¹¹In the USA, the solution known as the Volcker Rule was proposed in 2010 by Paul Volcker, special advisor to President Barack Obama. In the UK, recommendations for ring-fencing of the deposit and lending business of financial groups were presented by an independent commission appointed by the government and headed by John Vickers in its September 2011 report. In the EU, recommendations were presented in 2012 by an expert committee headed by Governor of the Bank of Finland Erkki Liikanen, appointed by Commissioner Michel Barnier.

3. Relacja kredytu dla sektora pozarządowego do PKB nie powinna przekraczać 100%

Jest to wniosek jaki powinniśmy wyciągnąć z cytowanych badań wskazujących, że po przekroczeniu granicy 100%, dalszy wzrost relacji kredytu dla sektora prywatnego do PKB ma już wyraźnie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, w powiązaniu z faktem, że wzrost udziału kredytu bankowego do PKB łączy się ze wzrostem ryzyka fiskalnego w przypadku potencjalnego kryzysu bankowego.

4. Gospodarstwa domowe powinny być kredytowane tylko przez banki krajowe i w lokalnej walucie

Kredyty walutowe dla gospodarstw domowych przy dużej skali stwarzają bardzo wysokie ryzyko makroekonomiczne i podważają skuteczność polityki monetarnej.¹⁰

Przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość kredytowania się zarówno w kraju jak i za granicą, przy czym stan i struktura ich zadłużenia powinny być monitorowane.

5. Działalność inwestycyjna banków na własny rachunek powinna być odseparowana od działalności depozytowo-kredytowej

Według powszechnej opinii, usunięcie podziału bankowości depozytowo-kredytowej i bankowości inwestycyjnej w USA poprzez ostateczne uchylene w 1999 r. Glass-Steagall Act z 1933 roku przyczyniło się do wybuchu kryzysu finansowego niespełna 10 lat później. Obecnie w USA, Wielkiej Brytanii oraz w Unii Europejskiej wdrażane, przygotowywane lub dyskutowane są rozwiązania, mające przywrócić jakąś formę separacji tych rodzajów działalności, aby uniemożliwić angażowanie gwarantowanych przez państwo depozytów w ryzykowne operacje spekulacyjne.¹¹

¹⁰Stefan Kawalec i Andrzej Sławiński, „Kredyty walutowe mogą szkodzić”, *Gazeta Wyborcza*, 5 sierpnia 2010 r.

¹¹W USA rozwiązanie takie, określane jako tzw. „Volcker Rule”, zostało w 2010 r. zaproponowane przez Paula Volckera, specjalnego doradcę Prezydenta Baraka Obamy. W Wielkiej Brytanii rekomendacje dotyczące tzw. odseparowania (ring-fencing) działalności depozytowo-kredytowej w ramach grup finansowych przedstawiła powołana przez rząd niezależna komisja pod kierunkiem Johna Vickersa w raporcie z września 2011 r. W Unii Europejskiej rekomendacje w omawianym obszarze zostały przedstawione w 2012 r. przez komisję ekspertów pod przewodnictwem Erkki Liikanena — Gubernatora Banku Finlandii — powołaną przez komisarza Michela Barniera.

2. Why a Banking Union?

2. Dlaczego Unia Bankowa?

The seminal European diagnostic report prepared in 2009 for the European Commission by a group of experts headed by Jacques de Larosiere¹² did not mention a Banking Union. It did, however, propose the creation of a European Banking Authority (EBA) to co-ordinate the national supervisors. The proposal was implemented in 2010. As Andrzej Reich recalls, it seemed that the creation of the EBA started the formation of EU-wide banking supervision.

The concept of a Banking Union emerged suddenly in 2012, when it transpired that Spanish banks could need several dozen billion euros of recapitalisation and that the cost of bailing out its banking sector could undermine the credit rating of Spain, as it had in Ireland. The objective of the Banking Union is to create conditions necessary for the cost of bailing out large banks to be shared across the euro area instead of being incurred by the home countries alone as the latter might be unable to carry such burden. The concept of the Banking Union is a substitute for the proposal that euro area member states share responsibility for the debt of member states in distress. The proposal of a deeper fiscal union based on a single Treasury of the euro area which could issue debt (eurobonds) and levy taxes has been so far unfeasible, mainly due to differences of opinion between Germany and France. What has been possible is the support of euro area leaders for the Banking Union. An important argument in favour of the Banking Union is the very high share of bank assets in GDP of many euro area member states (see Figure). Due to overbanking, potential problems of the biggest banks could undermine the credit rating of more euro area member states. Hence, a single bank bail-out system is in the interest not only of Spain and Italy but also other euro area member states, including France, which could be unable to carry the bank bail-out burden in the event of a crisis.

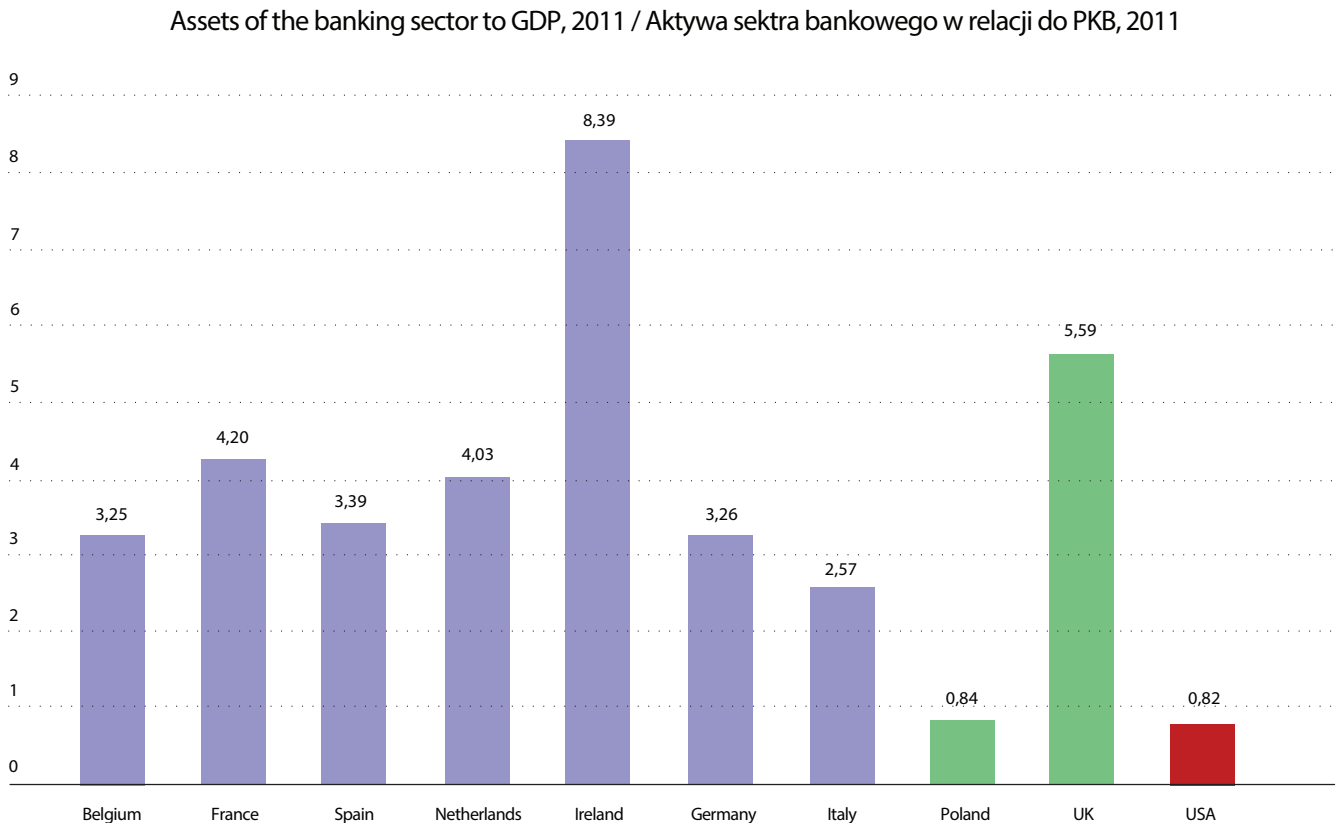
W najpoważniejszym europejskim raporcie diagnostycznym opracowanym w 2009 r. na zlecenie Komisji Europejskiej przez grupę ekspertów pod kierunkiem Jacques'a de Larosiere¹², nie było mowy o unii bankowej. Był postulat utworzenia Europejskiego Nadzoru Bankowego (European Banking Authority — EBA) jako organu koordynującego prace nadzorców krajowych. Postulat ten został już w roku 2010 zrealizowany. Jak pisze Andrzej Reich, wydawało się, że wraz z utworzeniem EBA rozpoczął się proces budowania unijnego nadzoru bankowego.

Koncepcja unii bankowej powstała nagle w 2012 r. gdy okazało się że banki hiszpańskie mogą potrzebować kilkudziesięciu miliardów euro dokapitalizowania i uświadomiono sobie, że koszty ratowania sektora bankowego mogą podważyć wiarygodność kredytową Hiszpanii, podobnie jak miało to miejsce w Irlandii. Celem unii bankowej jest stworzenie warunków do tego, by koszty ratowania dużych banków mogła ponosić cała strefa euro a nie kraje macierzyste, które mogą być niezdolne do udźwignięcia takiego ciężaru. Koncepcja unii bankowej jest substytutem postulatu przejścia wspólnej odpowiedzialności przez kraje strefy euro za długi zagrożonych krajów. Postulat pogłębienia unii fiskalnej poprzez utworzenie wspólnej instytucji skarbu strefy euro, zdolnej do emisji długu (euroobligacji) i do nakładania podatków, okazał się na razie niemożliwy do realizacji przede wszystkim ze względu na niemożność uzgodnienia stanowisk Niemiec i Francji. Możliwe okazało się natomiast uzgodnienie poparcia przywódców strefy euro dla idei unii bankowej. Istotnym czynnikiem wpływającym na przyjęcie idei unii bankowej, jest bardzo wysoka relacja wartości aktywów banków do PKB w wielu krajach strefy euro (por. wykres). Duże rozmiary sektorów bankowych sprawiają, że ewentualne problemy największych banków mogłyby podważyć wiarygodność kredytową kolejnych krajów strefy euro. Dlatego wspólnym systemem ratowania banków zainteresowane są nie tylko Hiszpania czy Włochy, lecz również inne kraje strefy euro, w tym Francja, które w razie sytuacji kryzysowej mogłyby nie być w stanie unieść ciężaru ratowania swoich banków.

¹² *Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosiere* (Brussels: 2009).

¹² *Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosiere* (Brussels: 2009).

Figure 1: Bank assets to GDP of selected countries / Wykres 1: Aktywa bankowe w relacji do PKB w wybranych krajach



The Banking Union is to have three pillars.

The first pillar is the Single Supervisory Mechanism (SSM), which is now operational as the ECB has responsibility for banking supervision in the euro area (since 4 November 2014). The creation of single banking supervision in the euro area was considered, probably under pressure of Germany, a condition necessary to share responsibility for the stability of banks.

The second pillar is the Single Resolution Mechanism (SRM). It is now emerging and should become operational in 2016. The Resolution Fund will be formed gradually to reach its target size of EUR 55 billion only in 2024.¹³

The third pillar is the Single Deposit Guarantee Scheme. Its timeline and specific solutions are not yet defined; it is unclear whether the pillar will be formed at all.

While the goal of fully shared responsibility for bailing out banks in the euro area is far from being attained and may formally never be achieved, the formation of

¹³The gap between the existing potential of the ESM and the target potential of the Resolution Fund has been pointed out by Professor Leszek Pawłowicz.

Unia bankowa ma opierać się na trzech filarach.

Filar pierwszy to Jednolity Mechanizm Nadzorczy (Single Supervisory Mechanism — SSM), który został już uruchomiony poprzez powierzenie ECB odpowiedzialności za nadzór bankowy w strefie euro (od dnia 4 listopada 2014 r.). Stworzenie jednolitego nadzoru bankowego w strefie euro uznano – jak się wydaje w znacznej mierze pod naciskiem Niemiec — za warunek niezbędny do tego, by można było myśleć o przejęciu wspólnej odpowiedzialności za stabilność banków.

Filar drugi to Mechanizmu Uporządkowanej Likwidacji Banków (Single Resolution Mechanism — SRM). Mechanizm ten jest jednak dopiero w trakcie tworzenia i ma funkcjonować od 2016 roku, przy czym fundusz przeznaczony na wsparcie uporządkowanej likwidacji (Resolution Fund) ma być tworzony stopniowo i swoją docelową wielkość w wysokości 55 mld euro ma osiągnąć dopiero w 2024 roku.

Filar trzeci to Jednolity Mechanizm Gwarantowania Depozytów. Ani harmonogram jego tworzenia, ani szczegółowe rozwiązania, nie zostały jeszcze określone i można wątpić czy filar ten w ogóle powstanie.

the Single Supervisory Mechanism alone largely mitigates the risks to which individual member states are exposed through their largest banks. As the ECB assumes responsibility for supervision of the largest banks, it is more likely in the event of a threat to any such bank that the ECB will extend far-reaching liquidity assistance and the European Stability Mechanism (ESM) will invest in bailing out the bank. The ECB and the ESM now have operational capacity and deep financial resources. The ECB has a practically unlimited ability to provide liquidity support, as demonstrated over the past years when it has sustained liquidity of banks of the southern euro area member states. With EUR 80 billion of paid capital and EUR 700 billion of subscribed capital, the ESM may provide lending support up to EUR 500 billion, of which it has used up only EUR 46 billion to support banks in Spain and Cyprus.

Compared to the huge financial potential of the ECB and the ESM, the planned Resolution Fund looks modest: it is to be formed gradually to reach its target size of EUR 55 billion only in 2024. Even in the absence of Resolution Fund resources, resolution of the largest banks could still be possible: if necessary, the Resolution Fund could be supported by the ESM, depending on the political will of euro area member state leaders. Furthermore, additional capital requirements set for the largest banks could force them to scale down or split, and may facilitate their resolution.¹⁴ Nevertheless, the long period of creating the Resolution Fund and its modest target size could suggest that the solutions pursued by the Banking Union will mainly help to maintain the overbanking of the euro area rather than adjusting the size of the industry to the needs of the economy.

¹⁴Additional requirements for the world's 30 top banks (Total Loss Absorbency Capacity — TLAC) were proposed in November 2014 for consultation by the Financial Stability Board appointed by initiative of G-20. At the same time, the European Banking Authority presented for consultation proposed criteria of minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) of banks to facilitate their resolution.

Choć postulat pełnej współodpowiedzialności za ratowanie banków w strefie euro jest daleki do osiągnięcia i formalnie może nie zostać nigdy zrealizowany, to już uruchomienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego istotnie zmniejsza ryzyko, jakie dla poszczególnych krajów członkowskich stanowią ich największe banki. Jest tak ponieważ przejście przez ECB odpowiedzialności za nadzór nad największymi bankami sprawia, że w razie pojawienia się zagrożenia w którymś z tych banków, łatwiejsze i bardziej prawdopodobne staje się zarówno udzielenie daleko idącego wsparcia płynnościowego przez ECB, jak i ewentualne zaangażowanie dla ratowania banku środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM). ECB i ESM to instytucje już funkcjonujące i dysponujące potężnym potencjałem finansowym. ECB ma praktycznie nieograniczone możliwości udzielania wsparcia płynnościowego, co demonstruje już od kilku lat, utrzymując płynność banków krajów południa strefy euro. Z kolei ESM, mając 80 mld euro kapitału wpłaconego i 700 mld euro kapitału subskrybowanego, może udzielać wsparcia pożyczkowego do łącznej kwoty 500 mld euro, z czego dotychczas wykorzystał tylko 46 mld euro na wsparcie dla banków w Hiszpanii i na Cyprze.

W zestawieniu z wielkim potencjałem finansowym ECB i ESM, bardzo skromnie wyglądają plany dotyczące funduszu przeznaczonego na wsparcie uporządkowanej likwidacji (Resolution Fund), który ma być tworzony stopniowo i swoją docelową wielkość w wysokości 55 mld euro ma osiągnąć dopiero w 2024 roku¹³. Brak środków w Resolution Fund nie przesądza całkowicie o braku możliwości przeprowadzenia uporządkowanej likwidacji największych banków, gdyż w razie potrzeby Resolution Fund mógłby zostać zasilony z ESM, jeżeli taka będzie wola polityczna przywódców państw strefy euro. Ponadto czynnikiem wymuszającym ograniczenie rozmiarów lub podział największych banków, a także ułatwiającym pokrycie kosztów uporządkowanej likwidacji, mogą okazać się dodatkowe wymogi kapitałowe określone dla

¹³Na dysproporcje między istniejącym potencjałem ESM a docelowym potencjałem Resolution Fund zwraca uwagę prof. Leszek Pawłowicz.

największych banków¹⁴. Tym niemniej planowane rozłożenie na wiele lat budowy Resolution Fund i jego niewielkie docelowe rozmiary mogą rodzić obawy, że rozwiązania w ramach unii bankowej będą służyły faktycznie przede wszystkim podtrzymaniu rozrośniętego sektora bankowego strefy euro nie zaś dostosowaniu jego rozmiarów do potrzeb gospodarki.

¹⁴Propozycje takich dodatkowych wymogów dla 30 największych banków na świecie (*Total Loss Absorbency Capacity* — TLAC) przedstawiła w listopadzie 2014 r. do konsultacji Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board), powołana z inicjatywy szczytu G-20. Równolegle Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority) przedstawił do konsultacji swą propozycję kryteriów określania minimalnego wymogu funduszy własnych oraz kwalifikowanych pasywów (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) dla banków, tak aby ułatwić ewentualny proces ich uporządkowanej likwidacji.

3. Poland and the Banking Union

3. Polska a Unia Bankowa

As a non-euro area EU member state, Poland faces the decision whether it should voluntarily put its banking system under the supervision of the European Central Bank by establishing close co-operation with the ECB. This choice should take into account the following factors:

1. The Polish banking system compared to the Polish economy is much smaller than the euro area banking systems and thus generates less risks.
2. Close to 60% of the assets of the Polish banking sector are owned by banking groups whose parent banks reside in euro area member states.
3. By establishing close co-operation with the ECB, Poland would give up sovereign supervision of its banking system while keeping the fiscal and monetary liability for the implications of the supervisory policy as, unlike euro area member states, Poland could not expect any support of the ECB or the ESM.

I agree with Andrzej Reich that we should attentively follow the development of the Banking Union and modify our position as required. Based on what we know today, the recommendation for Poland would be to stay out of the Banking Union as long as it is not a euro area member state. Poland should oppose solutions which limit the powers of the Polish banking supervision or constrain Poland's ability to apply macroprudential measures. Furthermore, Poland should:

Jako członek Unii Europejskiej pozostający poza strefą euro, nasz kraj stoi wobec decyzji czy poddać dobrowolnie swój system bankowy nadzorowi Europejskiego Banku Centralnego (ECB), wchodząc w tzw. „bliską współpracę z ECB”. Dokonując wyboru w tej kwestii uwzględnić trzeba w szczególności następujące czynniki:

1. Polski system bankowy w relacji do rozmiarów gospodarki jest znacznie mniejszy niż systemy bankowe w krajach strefy euro i stwarza przez to znacznie mniejsze ryzyko.
2. Blisko 60% aktywów polskiego sektora bankowego należy do grup bankowych, których centrale znajdują się w krajach strefy euro.
3. Podejmując „bliską współpracę z ECB” Polska zrzeknie się suwerenności w zakresie nadzoru nad swoim systemem bankowym, natomiast będzie ponosić odpowiedzialność fiskalną i monetarną za skutki polityki nadzorczej, gdyż — w przeciwieństwie do krajów strefy euro - nie będzie mogła liczyć na wsparcie ze strony ECB lub ESM.

Zgadzam się ze stwierdzeniem Andrzeja Reicha, że powinniśmy bacznie obserwować procesy zachodzące w unii bankowej, tak by móc w razie potrzeby modyfikować nasze stanowisko. Opierając się o dzisiejszy stan wiedzy, należy rekomendować pozostawanie poza unią bankową, dopóki Polska pozostawać będzie poza strefą euro. Powinniśmy przeciwdziałać rozwiązaniom ograniczającym kompetencje polskiego nadzoru bankowego lub ograniczającym nasze możliwości stosowania instrumentów makro-ostrożnościowych. Jednocześnie powinniśmy:

1. Impose limitations preventing overbanking¹⁵ and excessive concentration¹⁶ of the Polish banking industry.
2. Pursue a strategy of “domesticating” banks in order to largely increase the share of locally controlled banks in the assets of the sector.¹⁷

¹⁵Our Capital Strategy report suggests: “Loans to the non-government sector as a percentage of GDP exceeding 70% should be a warning sign for the regulatory authorities and its approaching 100% should trigger very determined systemic measures using macroeconomic and macroprudential instruments and institutional solutions necessary to prevent the further growth of loans as a percentage of GDP.” Kawalec and Gozdek, *Report*, 35.

¹⁶Our report proposes implementing regulations similar to those in the United States, which prohibit an increase of the deposit market share above 10% through mergers while allowing for organic growth above that limit. Cf. Kawalec and Gozdek, *Report*, 36.

¹⁷The “strategy of domestication” is understood as measures taken by regulators to the effect that some banks which are subsidiaries of foreign banks are transformed to become banks with dispersed private shareholding and a decision-making centre in Poland. Where a strategic investor decides to pull out of Poland, the national banking supervisor may force it to sell shares on the exchange to dispersed shareholders following amendment of the articles of association preventing concentration of shareholding by refusing to approve the sale of the controlling stake to another strategic investor. The goal is not to eliminate subsidiary banks of foreign banking groups but rather to gradually reduce their share in the sector in order to achieve a more balanced structure including diverse ownership models. It should be stressed that the proposal of “domestication” does not imply that government institutions should take control of banks. In my opinion, more direct or indirect government ownership and control of the banking sector would be wrong and very risky, impairing the efficiency of the banking sector. Likewise, domestication does not mean that the majority of shares must be held by Polish investors. It is important, however, that the actual decision-making centre of a bank is located within its Polish head office. Cf. Stefan Kawalec, “Udomowić banki”, *Gazeta Wyborcza*, 7 November 2011; Kawalec i Gozdek, *Report*.

1. Wprowadzić ograniczenia przeciwdziałające nadmiernemu rozrostowi¹⁵ sektora bankowego i nadmiernej koncentracji¹⁶ w tym sektorze.
2. Realizować strategię „udomawiania” banków, tak by zasadniczo zwiększyć udział banków kontrolowanych lokalnie w aktywach sektora bankowego¹⁷.

¹⁵Piszemy o tym w cytowanym raporcie Capital Strategy: „Wzrost relacji kredytu dla sektora pozarządowego do PKB powyżej 70% powinien stać się sygnałem ostrzegawczym dla władz regulacyjnych, zaś zbliżenie się do 100% powinno uruchomić już bardzo zdecydowane działania systemowe przy pomocy instrumentów makroekonomicznych, makro-ostrożnościowych oraz rozwiązań instytucjonalnych, aby powstrzymać dalszy wzrost relacji kredytu do PKB.” Kawalec i Gozdek, *Raport*, 35.

¹⁶W cytowanym raporcie postulujemy wprowadzenie w Polsce na wzór amerykański zasady, że bank nie może zwiększać udziału w rynku depozytów powyżej 10% poprzez fuzje lub przejęcia, przy pozostawieniu możliwości przekraczania tego limitu w drodze wzrostu organicznego. Por. Kawalec i Gozdek, *Raport*, 36.

¹⁷Przez „strategię udomawiania” rozumiem podjęcie przez władze regulacyjne działań, w wyniku których część banków będących spółkami zależnymi banków zagranicznych przekształci się w banki z rozproszonym prywatnym akcjonariatem i centrum decyzyjnym w Polsce. W przypadku, gdy inwestor strategiczny decyduje się wycofać z Polski krajowy nadzór bankowy może go skłonić do sprzedaży akcji poprzez giełdę w formule rozproszonej po uprzednim wprowadzeniu zapisów statutowych zapobiegających koncentracji akcji, poprzez niewyrażanie zgody na odsprzedaż pakietu kontrolnego kolejnemu inwestorowi strategicznemu. Celem nie jest wyeliminowanie banków zależnych od zagranicznych grup bankowych, lecz stopniowe zmniejszenie ich udziału w sektorze w celu stworzenia bardziej zrównoważonej struktury z udziałem różnych modeli własnościowych. Należy podkreślić, że postulat „udomowienia” nie oznacza propozycji przejęcia kontroli nad bankami przez instytucje zależne od państwa. Uważam, że zwiększenie zakresu bezpośredniej lub pośredniej kontroli właścicielskiej państwa nad sektorem bankowym jest niepożądane i byłoby szkodliwe dla efektywności sektora bankowego i bardzo ryzykowne. Udomowienie nie oznacza również, że większość akcji musi znajdować się w ręku inwestorów polskich. Istotne jest to, by faktyczne centrum decyzyjne banku znajdowało się w jego centrali w Polsce. Por. Stefan Kawalec, „Udomowić banki”, *Gazeta Wyborcza*, 7 listopada 2011 r.; Kawalec i Gozdek, *Raport*.

The list of previous PBR–CASE / BRE Bank–CASE and mBank–CASE Seminar Proceedings

Lista Zeszytów PBR–CASE / BRE Bank–CASE i mBank–CASE

Previous editions are available at <http://www.case-research.eu/en/publications/list?series=48>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem <http://www.case-research.eu/pl/publications/list?series=48>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiary a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce — stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych

26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych — skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku — znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją — teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro — doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce — doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce — wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych

58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących — znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce — konieczność reformy
66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68. Konkurencyjność reform podatkowych — Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego — Zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej – Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)

90. SEPA — bankowa rewolucja
91. Energetyka — polityka — ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja — czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK — Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy — Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie — Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym — Strategie wyjścia
112. Gospodarka niskoemisyjna — czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro — kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski

122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa — skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku— doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stóp i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Polska transformacja ustrojowa w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / Competition in the Polish and European Banking Sectors Prior to and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
137. Unia bankowa — gdzie jesteśmy? / The Banking Union: State of Art