

Pisany, Pawel

**Working Paper**

## Single Supervisory Mechanism as a response to the banking crisis. Analysis with the particular emphasis on the non-euro area EU member state

Institute of Economic Research Working Papers, No. 13/2016

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Economic Research (IER), Toruń (Poland)

*Suggested Citation:* Pisany, Pawel (2016) : Single Supervisory Mechanism as a response to the banking crisis. Analysis with the particular emphasis on the non-euro area EU member state, Institute of Economic Research Working Papers, No. 13/2016, Institute of Economic Research (IER), Toruń

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219796>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>



**Institute of Economic Research Working Papers**

**No. 13/2016**

**Jednolity Mechanizm Nadzorczy jako odpowiedź  
na kryzys bankowy – analiza ze szczególnym  
uwzględnieniem sytuacji państwa należącego do UE  
oraz będącego poza strefą euro**

**Paweł Pisany**

The paper submitted to

**6<sup>th</sup> NATIONAL STUDENT SCIENTIFIC CONFERENCE  
PROBLEMS OF GLOBAL ECONOMY**

**April 15, 2016, Toruń, Poland**

**Toruń, Poland 2016**

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Paweł Pisany\*  
[ppisany@gmail.com](mailto:ppisany@gmail.com)  
Warsaw School of Economics

## **Jednolity Mechanizm Nadzorczy jako odpowiedź na kryzys bankowy – analiza ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji państwa należącego do UE oraz będącego poza strefą euro**

**Klasyfikacja JEL:** *E61; G28; G21*

**Słowa kluczowe:** *Jednolity Mechanizm Nadzorczy; regulacje bankowe; kryzys bankowy*

**Abstrakt:** Celem artykułu jest przedstawienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSM) w kontekście wyzwań, jakie uwypuklił kryzys. Analiza została przeprowadzona z punktu widzenia kraju członkowskiego UE, ale nie będącego w strefie euro. Artykuł składa się z trzech głównych bloków tematycznych. Pierwsza – wstępna część to krótki przegląd literatury dotyczącej kryzysu bankowego jako przyczyny reform nadzorczych. Druga zawiera analizę podstawy prawnej powołania SSM i jej wpływu na ostateczny kształt tej instytucji. W trzeciej ostatniej części na podstawie prostej gry ekonomicznej przedstawiono negatywną rekomendację co do wstąpienia Polski do SSM w ramach mechanizmu OPT-IN.

### **Single Supervisory Mechanism as a response to the banking crisis. Analysis with the particular emphasis on the non-euro area EU member state**

**JEL Classification:** *E61; G28; G21*

**Keywords:** *Single Supervisory Mechanism; banking regulations; banking crisis*

---

\* Poglądy prezentowane w artykule są prywatnymi poglądami autora i nie należy ich łączyć z żadną instytucją, z którą autor jest naukowo lub zawodowo związany.[ail.com](http://ail.com).

**Abstract:** The aim of this article is to present Single Supervisory Mechanism in the context of challenges in the post-crisis economy. One analyzed the topic from the perspective of non-euro area EU member state. The article consists of three main parts. Firstly, the short literature review related to banking crisis as a background for institutional reforms, was conducted. The second part refers to the legal base of SSM and its impact on the final shape of this institution. In the last part, the negative recommendation in terms of accession of Poland to SSM through OPT-IN procedure, was presented and justified by a simple economic game.

## Wprowadzenie

Kryzys bankowy z lat 2007-2008 spowodował, że Unia Europejska, a w szczególności strefa euro stanęła przed zasadniczym wyzwaniem określenia swego kształtu i ambicji integracyjnych. Celem artykułu jest przedstawienie jednej z najważniejszych reform tego okresu, tj. pierwszego filaru unii bankowej<sup>1</sup> - Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSM) w kontekście wyzwań, jakie uwidocznił kryzys.

Nie jest tajemnicą, że regulacje sektora finansowego rozrastają się w ostatnim czasie w wyjątkowo szybkim tempie. Istotną staje się ich krytyczna ocena. Podstawowym zagadnieniem jest to, czy unia bankowa stanowi najdalej idący, odważny i potrzebny projekt integracyjny czy też należy ją ocenić jako chaotyczny przejaw inflacji prawa? Jak wobec możliwości przystąpienia do SSM w ramach mechanizmu OPT-IN powinna zachować się Polska?

Niniejszy artykuł nie odpowiada na wszystkie istotne pytania związane z unią bankową oraz SSM. Skupia się przede wszystkim na perspektywie państwa takiego jak Polska (członka UE nie będącego w strefie euro) i stara się ocenić, czy SSM jest atrakcyjnym rozwiązaniem. Praca składa się z trzech głównych części. Pierwsza to krótki przegląd literatury dotyczący kryzysu bankowego jako przyczyny reform. W drugiej części znajduje się analiza kształtu instytucjonalno-prawnego SSM. W trzeciej - ostatniej części podano rekomendację dotyczącą wstąpienia Polski do SSM w ramach mechanizmu OPT-IN<sup>2</sup> ilustrując argumentację przy pomocy prostej gry.

---

<sup>1</sup> Unia bankowa docelowo ma składać się z trzech filarów, tj.: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism*), Reorganizacji, restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji ze wspólnym finansowaniem (*Single Resolution Mechanism*) oraz najtrudniejszego pod względem politycznym elementu – wspólnych gwarancji depozytowych (*Deposit Guarantee Scheme*).

<sup>2</sup> Mechanizm ten pozwala na nawiązanie tzw. bliskiej współpracy, czyli oddanie nadzoru bankowego Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) przez państwo nie należące do strefy euro.

## Kryzys bankowy jako przyczyna i tło reform nadzoru bankowego w UE

Na ostatni kryzys można patrzeć z bardzo różnych perspektyw. Po pierwsze, był to kryzys bankowy, który swoje pierwotne źródło miał na rynku amerykańskich obligacji zabezpieczonych długiem (CDO – *Collateralized Debt Obligation*) (Beltran, Cordell, Thomas, 2013, s. 6; Sławiński, 2009, ss. 33–58). Zasadne jest zatem analizowanie kryzysu z punktu widzenia innowacji finansowych. Równie trafne wydają się spojrzenie z perspektywy polityki pieniężnej i ocena wpływu błędnych, tj. zbyt niskich stóp procentowych na narastanie nierównowag w poszczególnych gospodarkach, a także analiza przez pryzmat nierównowag globalnych (Merrouche, Nier, 2010, s. 7; Blanchard, 2008, ss. 4–5). Specjaliści od regulacji rynków finansowych przedstawiają wyczerpujące analizy zjawisk kryzysowych z punktu widzenia wadliwych, procyklicznych mechanizmów nadzoru bankowego (Goodhart, 2009, s. 11 i n.) Z szerszej perspektywy warto spojrzeć na mechanizmy ostatniego kryzysu, jako na przejaw działania hipotezy Hymana Minsky'ego (1992, s. 3 i n.), która to stanowi, że im dłużej trwa okres dobrej koniunktury, tym bardziej banki zmniejszają restrykcyjność wymogów kredytowych. Ryzyko kryzysu w bankowości może być również opisywane poprzez ewolucję w bilansach banków komercyjnych, mechanizm *fire sales* oraz efekt zarażania kolejnych instytucji (Brunnermeier i in., 2011, s. 3 i n.; Brunnermeier, Oehmke, 2012, s. 41). Wyjątkowo interesujące wydaje się w tym kontekście systemowe przeorientowanie się banków w kierunku kredytów hipotecznych, które następowało od lat 80-tych XX wieku (Wilmarth, 2009, s. 1009 i n.). Zmiany modelu biznesowego banków doprowadziły do pojawienia się niestabilnych boomów kredytowych, a w konsekwencji globalnego kryzysu bankowego oraz recesji w wielu krajach.

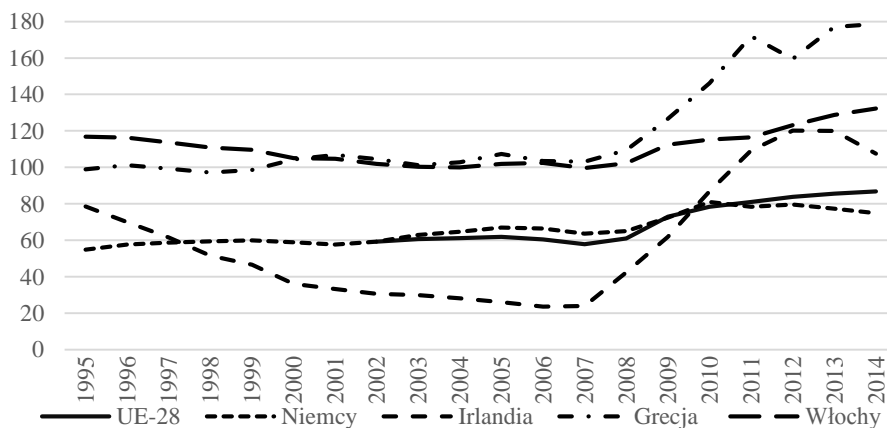
W niektórych państwach, np. w Irlandii na skutek konieczności dokapitalizowania banków oraz malejących wpływów budżetowych doszło do poważnych kłopotów fiskalnych. Problemów budżetowych doświadczyły także kraje takie jak Grecja, Włochy czy Portugalia. Sprzężenie między kryzysem bankowym, a fiskalnym jest jedną z najważniejszych obserwacji pokryzysowych; z punktu widzenia unii bankowej i SSM - kluczową. Zrozumienie źródeł kryzysu bankowego, nawet jeśli zestawimy je z mechanizmem przenoszenia się turbulencji do sfery fiskalnej poszczególnych państw nie wystarcza jednak, aby opisać skalę problemów strefy euro. Ich geneza tkwi bowiem w zróżnicowaniu krajów oraz w niemożności zaproponowania jednolitej i symetrycznej polityki

gospodarczej dla całej strefy euro (de Grauwe, 2013, s. 17 i n.), a także braku reform strukturalnych w niektórych krajach.

Wszystkie zasygnalizowane powyżej narracje oraz pewnie jeszcze kilka innych opisują ostatni kryzys ciekawie i trafnie. Razem składają się na pełny obraz tego, co zaszło w gospodarce w ostatnich latach. Nie jest celem powyższego opisu ich wartościowanie, a jedynie ukazanie, w jak złożonej materii porusza się europejski prawodawca reformując obecny system finansowy.

Dla analizy SSM najważniejszym mechanizmem zaobserwowanym w czasie kryzysu jest sprzężenie zwrotne pomiędzy kryzysem bankowym a kryzysem finansów publicznych (Bank for International Settlements, 2012, ss. 1–2) zaprezentowane na Rysunku 1. Zostało ono również przywołane w pkt. 6 preambuły rozporządzenia powołującego SSM (*Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013...*, 2013). Wzrost zadłużenia w niektórych krajach europejskich stanowiący element tego mechanizmu został przedstawiony na Wykresie 1. Sprzężenia doświadczyły w szczególności Grecja i Irlandia. Należy zauważyć, że struktura całego europejskiego systemu finansowego jest silnie uzależniona od banków. Relacja aktywów banków do PKB w Unii Europejskiej w 2013 r. wynosiła 334%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych - 86% (NBP, 2014, s. 78).

**Wykres 1. Dług publiczny w wybranych krajach europejskich (w% PKB)**



Źródło: Eurostat

### Schemat 1. Sprzężenie między kryzysem bankowym a kryzysem finansów publicznych



Źródło: Opracowanie na podstawie (Bank for International Settlements, 2012, ss. 1–2; European Commission, 2015, s. 3).

Dla utworzenia SSM kluczowe znaczenie miały prace uwieńczone powstaniem dokumentu pt. „W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej” (*Towards a Genuine Economic and Monetary Union*). Prace nad tym planem koordynował przewodniczący Rady Europejskiej H. von Rompuy. Dokument wprowadził koncepcję 4 dużych przedsięwzięć integracyjnych, jako swoistej odpowiedzi na trwający kryzys gospodarczy (Rada Europejska, 2012):

1. unii bankowej;
2. unii fiskalnej;
3. unii gospodarczej;
4. unii politycznej.

W czasie prac Komisja Europejska przedstawiła swoją systematykę koniecznych reform w dokumencie pt. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”. Wizja wypracowana przez KE, *notabene* bardzo ambitna, cechowała się - w największym skrócie - szczegółowym rozpisaniem w czasie planowanych prac oraz wyszczególnieniem obszarów, w których reformy miały być wprowadzane poprzez zmianę Traktatów. Do obszarów tych należały: integracja budżetowa i gospodarcza, prace nad zdolnością fiskalną dla strefy euro, wprowadzenie europejskich bonów skarbowych, a także w ostatnim etapie (planowanym na ponad 5 lat) - pełna unia bankowa oraz unia fiskalna i gospodarcza (Komisja Europejska, 2012).

W końcowym raporcie van Rompuya (z grudnia 2012 r.) odwołano się jednak do trzyetapowej wizji prac, która zakładała, że zerwanie powiązania między bankami a rządami nastąpi już w pierwszym etapie. Unia bankowa, która miała powstać, jako bezpośredni, pierwszy projekt z całej koncepcji została zatem pozbawiona solidnej znowelizowanej podstawy traktatowej. Uznano, że szybkość powołania nowych instytucji i wdrożenia nowych procedur jest na tyle ważna, że można zrezygnować z nadania im silnej podstawy prawnej. Wydaje się, iż miało to duże znaczenie dla ostatecznego kształtu SSM.

### **Podstawa prawna powołania SSM i jej wpływ na kształt nadzoru**

SSM, jako pierwszy filar unii bankowej został stworzony na podstawie art. 127 ust. 6 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2012). Nie zdecydowano się zatem, podobnie jak w przypadku innych ważnych pokryzysowych reform systemu finansowego na zmianę prawa pierwotnego Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Art. 127 ust. 6 TFUE stanowi, że Rada jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z EBC i za zgodą Parlamentu Europejskiego, może powierzyć EBC specyficzne zadania, dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych. Wszystkie kolejne reformy ładu nadzorczego w Unii Europejskiej po kryzysie, mimo że wprowadzały nowe paneuropejskie instytucje i nadawały im znaczące kompetencje oraz efektywnie zwiększyły poziom integracji w strefie euro, nie wiązały się ze zmianą Traktatów. Wydaje się, że główną motywacją prawodawcy europejskiego była chęć szybkiego wprowadzenia zmian. W dłuższej perspektywie, zwłaszcza biorąc pod uwagę rosnącą pozycję EBC i jego nowe instytucjonalno-prawne umiejscowienie, warto nadać nowemu nadzorowi finansowemu umocowanie w prawie pierwotnym UE (Fedorowicz, LEX).

Podstawa prawna powołania SSM - art. 127 ust. 5 i 6 TFUE budzi pewne kontrowersje. W szczególności można podnosić kwestię, czy art. 127 ust 5 oraz art. 127 ust 6 TFUE, w którym mowa o powierzeniu EBC szczególnych zadań dotyczących polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego

---

<sup>3</sup> Analiza instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową powołanych w Europie po kryzysie (*European Banking Authority, EBA; European Securities and Markets Authority, ESMA; European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA* i innych) oraz ich wzajemnych relacji to ważny temat, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania SSM. Przekracza jednak ramy niniejszego artykułu.



obejmują zakresem bezpośrednio sprawowanie nadzoru mikroostrożnościowego (Wymeersch, 2014, ss. 17–18). Ostateczne jednak wątpliwości te nie przeszkodziły w powołaniu SSM, czyli powierzeniu wykonywania nadzoru bankowego EBC. Wybrano model połączenia pod jednym dachem prowadzenia polityki pieniężnej, makro- i mikronadzorczej. Decyzja ta wywołała pewne kontrowersje i z pewnością będzie jeszcze przedmiotem analiz (Szyszko, 2015, s. 84). EBC, zarówno z powodów instytucjonalnych, jak i ekonomicznych wydawał się naturalnym kandydatem do objęcia obowiązków nadzorczych, przede wszystkim ze względu na zasób kompetencji, wiedzy i dostęp do informacji<sup>4</sup>. Inne propozycje, tj. m.in. umiejscowienie zadań związanych z SSM w EBA lub stworzenie nowej instytucji, która miałaby się zajmować mikroostrożnościowym nadzorem instytucji kredytowych zostały odrzucone również ze względu na kwestie prawne, tj. tradycyjnie postrzeganą doktrynę Meroni.

Doktryna Meroni dotyczy ograniczenia możliwości delegowania uprawnień w UE. Trybunał Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w sprawie Meroni&Co z 1958 r.<sup>5</sup> stwierdził, że delegowanie funkcji przez instytucje wspólnotowe na gremia *ad hoc* nie jest co do zasady przewidziane w prawie pierwotnym (*Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r.*..., 1958). Delegowanie przez organy wspólnotowe kompetencji na inne podmioty zostało tym samym mocno ograniczone. Niemożliwe jest na gruncie doktryny Meroni przekazanie innych kompetencji niż przysługujące delegującemu. Ewentualne przekazywanie uprawnień zostało ograniczone tylko do zadań wykonawczych. Kompetencje zakładające pewną swobodę decyzyjną nie mogą być przekazywane w ogóle. Konsekwencją tradycyjnie postrzeganej doktryny Meroni jest brak przekazania uprawnień nadzorczych *sensu stricte* do EBA (Ruszkowski, 2012, s. 57). W tym aspekcie zwyciężył zatem pewien prawodawczy puryzm.

Doktryna Meroni miała wpływ na projektowanie SSM, w szczególności zdecydowano się na powierzenie ostatecznych decyzji Radzie Prezesów, pomimo powołania Rady ds. Nadzoru. Dzięki temu uniknięto ewentualnych zarzutów dotyczących wyposażenia w kompetencje instytucji stworzonej *ad hoc*. Zróznicowano jednak w ten sposób wpływ na proces decyzyjny państwa będącego w strefie euro (mającego przedstawiciela w Radzie Prezesów) oraz państwa, które chciałoby skorzystać z procedury OPT-IN.

Skorzystanie z mechanizmu OPT-IN wiąże się z pewnymi niedogodnościami. Wynikają one z kształtu prawnego SSM, który nie

---

<sup>4</sup> Syntetyczną i jednocześnie ciekawą analizę wad i zalet umiejscowienia nadzoru w banku centralnym zawiera raport EBC (2001).

<sup>5</sup> Orzeczenie to bywa nazywane antyagencyjnym.

uwzględnia potrzeb krajów spoza strefy euro. Po pierwsze, mają one ograniczony wpływ na proces decyzyjny w EBC. Ponadto, kraje spoza strefy euro nie mogą korzystać z pomocy *European Stability Mechanism* (ESM) ani z dodatkowej płynności z EBC (*Treaty establishing...*, 2012).

### **Czy Polska powinna skorzystać z mechanizmu OPT-IN?**

Dla zilustrowania decyzji, przed którą stoi Polska w kontekście przystąpienia do mechanizmu OPT-IN zostanie zaprezentowana prosta gra ekonomiczna.

W ocenie opłacalności oddania nadzoru bankowego na poziom ponadkrajowy - do EBC, kluczowa jest struktura sektora bankowego, w szczególności właścicielska. W szerszym rozumieniu problem ten sprowadza się do tego, czy centrala decyzyjna banku znajduje się w kraju, w którym mają miejsce działania biznesowe. Polityka dużej grupy bankowej wobec banku-córki znajdującej się za granicą nie musi być bowiem optymalna z punktu widzenia stabilności finansowej kraju goszczącego (Reich, 2015, s. 10 i n.). W uproszczeniu problem ten sprowadza się do struktury właścicielskiej sektora bankowego, choć w szczególnych sytuacjach nie musi tak być. Na użytek opisywanej gry posłużę się jednak tym uproszczeniem.

Gra toczy się zatem pomiędzy właścicielami (akcjonariuszami) banków w danym kraju a władzą tego kraju, która w sprawie przystąpienia do SSM, czyli oddania nadzoru nad bankami EBC, ma głos decydujący. Analiza gry sprowadzi się do poszukiwania równowag Nasha w strategiach czystych. Rozpatrywanie strategii mieszanych nie jest użyteczne, gdyż decyzja przed którą stoją władze danego kraju jest w istocie zero-jedynkowa - do SSM można bowiem przystąpić lub nie. Zaproponowana gra będzie sekwencyjna, tzn. gracz 2 (władza państwowa) podejmuje decyzję o swojej strategii znając wybór gracza 1 (akcjonariuszy banków). Ten rodzaj gry dobrze oddaje rzeczywistość, gdyż struktura właścicielska krajowego sektora bankowego jest elementem zastanym, na który w momencie podejmowania decyzji o wejściu do SSM, nikt nie ma natychmiastowego wpływu. Poniżej znajdują się wypunktowane założenia gry.

Gracze:

1. Akcjonariusze banków w gospodarce krajowej („B”).
2. Władze kraju podejmujące decyzję o wejściu do SSM („Kr”).

Gra sekwencyjna: Akcjonariusze banków podejmują decyzję pierwsi.  
Strategie akcjonariuszy banków:

1. ZAPROŚ (zaproś inwestora) - strategia polegająca na połączeniu kapitałowym z dużą grupą bankową z UE; założenie o przewadze kapitału z pozostałych krajów UE w sektorze bankowym kraju spoza strefy euro („sektor bankowy nieudomowiony”).
2. NIE ZAPRASZAJ - strategia zakładająca brak połączenia z europejską grupą bankową; założenie o braku przewagi kapitału z pozostałych krajów UE w sektorze bankowym kraju spoza strefy euro („sektor bankowy udomowiony”).

Strategie władz kraju mogącego wejść do SSM w ramach OPT-IN w przypadku gry niesekwencyjnej:

1. C - oddanie nadzoru EBC (na poziom centralny).
2. K - pozostawienie nadzoru na poziomie krajowym.

W przypadku gry sekwencyjnej:

1. CC - oddanie nadzoru EBC (centralizacja nadzoru) bez względu na strukturę właścicielską sektora bankowego.
2. CK - oddanie nadzoru na poziom centralny, gdy banki zagrają ZAPROŚ i pozostanie przy nadzorze krajowym, gdy banki zagrają NIE ZAPRASZAJ.
3. KC - pozostanie przy nadzorze krajowym, gdy banki grają ZAPROŚ oraz centralizacja nadzoru, gdy banki zagrają NIE ZAPRASZAJ.
4. KK - brak centralizacji nadzoru bez względu na strukturę właścicielską sektora bankowego.

W celu przygotowania przejrzystego schematu gry z macierzą wypłat przyjmuję założenie, że wartości wypłat mają postać liczbową. W punkcie odniesienia wypłaty dla akcjonariuszy banków oraz władz kraju podejmującego decyzję o wejściu do SSM mają wartość równą 0. Punkt odniesienia definiuję, jako sytuację hipotetycznego kraju, którego sektor bankowy jest w połowie krajowy, a w połowie należy do grup bankowych z państw sąsiadujących. Nasz hipotetyczny kraj należy do UE - a zatem do wspólnoty, której członkowie podjęli integrację gospodarczą, w części również walutową, w obrębie której pojawia się projekt zmierzający do powołania wspólnego nadzoru bankowego. W chwili rozgrywania gry kraj uczestniczy jedynie w integracji gospodarczej i decyduje o uczestnictwie we wspólnym nadzorze bez integracji walutowej, a zatem bez wskazanych wcześniej uprawnień decyzyjnych oraz bez szans na płynnościowe wsparcie sektora bankowego przez EBC i ewentualną pomoc budżetową z ESM (*European Stability Mechanism*).

Wypłaty akcjonariuszy banków w uproszczonym modelu zależą: dodatkowo od skali działalności bankowej („Z”), która rośnie wraz z zaproszeniem inwestorów zagranicznych (ze względu na *know-how* oraz dodatkowe inwestycje) oraz ujemnie od kosztów nadzoru („Kn”). Banki grające ZAPROŚ (sektor nieudomowiony) wolą być nadzorowane na

poziomie centralnym, gdyż większość aktywności banków-matek już podpada pod nadzór EBC i konieczność radzenia sobie z dodatkowym nadzorem pojedynczego kraju spoza SSM oznacza jedynie dodatkowy koszt. Odwrotnie w przypadku banków grających NIE ZAPRASZAJ (sektor udomowiony).

*formuła 1:  $W(B) = f(Z, Kn)$*

Wyplata władz krajowych w grze zależy od trzech czynników. Są to:

1. Prawdopodobieństwo konfliktu między nadzorcą z kraju goszczącego a międzynarodową grupą bankową realizującą strategię biznesową na poziomie całej grupy („CI”) (czasem również nadzorcą z kraju macierzystego danej grupy bankowej).

Prawdopodobieństwo to jest wyższe w przypadku sektora bankowego słabo udomowionego (akcjonariusze grający ZAPROŚ), a zatem wypłaty dla drugiego gracza w „lewej” podgrze będą odpowiednio niższe. Uwzględnienie tego ryzyka w wypłatach dla władz krajowych jest istotne, gdyż kraj będący poza strefą euro nie może skorzystać ze wsparcia z ESM, a jego sektor bankowy nie może liczyć na dodatkowe dostarczenie płynnych środków przez EBC. Jednocześnie chcąc pozostać w SSM, kraj taki powinien respektować decyzje nadzorcze wypracowane na poziomie centralnym. Wraz ze wzrostem ryzyka konfliktu nadzorczej perspektywy krajowej oraz perspektywy biznesowej rośnie ryzyko dla krajowej sieci bezpieczeństwa oraz dla budżetu związane z koniecznością samodzielnego ratowania banków.

2. Poziom realnego wpływu na decyzje nadzorcze z korektą na zapotrzebowanie na ten wpływ („WD”).

Możliwość krajowego nadzorowania „nieudomowionych” banków jest dodatkowo premiowana, gdyż jest to przypadek dużego zapotrzebowania na decyzyjność. Równolegle zwiększa się wypłata w przypadku oddania nadzoru na poziom ponadkrajowy, gdy sektor bankowy jest „udomowiony”. Jest to przejaw relatywnie małego zapotrzebowania na decyzyjność, a wpływ (nawet ograniczony) na wypracowywanie decyzji na poziomie EBC niesie dodatkową korzyść. W tej interpretacji sytuacja kraju nadzorującego samodzielnie udomowiony sektor bankowy pozostaje neutralna, a kraju, który oddał nadzór nad sektorem nieudomowionym na szczebel centralny jest negatywna.

3. Poziom finansowania zapewniony gospodarce realnej („FG”).

Wyplata dla władz kraju rośnie w lewej podgrze ze względu na szeroki dostęp do zróżnicowanych form finansowania, który przedsiębiorstwom mogą zapewnić duże grupy bankowe.

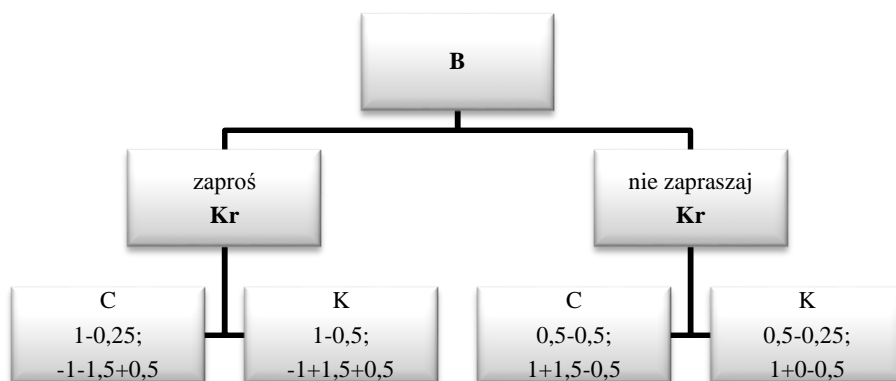
Zaproponowane determinanty odzwierciedlają pożądane połączenie ponoszonej odpowiedzialności za sektor bankowy oraz realnego wpływu na

decyzje nadzorcze. Zakładam, że najważniejszym czynnikiem spośród trzech wymienionych powyżej jest WD obrazujący decyzyjność, drugi w kolejności jest SF odnoszący się do odpowiedzialności. Najmniejszą wagę przyporządkowałem FG, gdyż obecnie (w pokryzysowej rzeczywistości) dostarczenie finansowania dla rozwoju wydaje się zadaniem zrealizowanym w większym stopniu niż zapewnienie stabilności systemu finansowego.

formuła 2:  $W(Kr) = f(\alpha CI, \beta WD, \gamma FG)$ ;  $\beta > \alpha > \gamma$

Kalkulacje pokazane na drzewku (Schemat 1) obrazują wartości wypłat. Kolejność czynników jest taka sama jak w formułach 1 i 2. Wielkości liczb prezentują kierunek różnic pomiędzy wypłatami. Nie są natomiast porównywalne w sensie bezwzględnym, tj. dla przykładu w tej koncepcji 4 nie jest dwukrotnie większe od 2, ani też większe o 2, choć jest większe bardziej niż 3. Prezentacja koncepcji przy pomocy liczb czyni grę łatwiejszą w odczytaniu.

**Schemat 2. Wejście do SSM kraju spoza strefy euro - gra w postaci rozwiniętej oraz sposób kalkulacji wypłat**



Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 1. Wejście do SSM kraju spoza strefy euro - gra w postaci strategicznej**

Strategie akcjonariuszy banków	Strategie kraju decydującego o przystąpieniu do SSM			
	CC	CK	KC	KK
zaprosz	0,75; -2	0,75; -2	<b>0,5; 1</b>	<b>0,5; 1</b>
nie zapraszaj	0, 2	0,25; 0,5	0, 2	0,25; 0,5

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza gry prowadzi do wskazania na dwie równowagi Nasha w strategiach czystych, które są równowagami doskonałymi. W grze

sekwencyjnej dotyczącej pytania o wejście do SSM, w której najpierw decyzję co do struktury właścicielskiej podejmuje sektor bankowy, a potem kraj decyduje, czy oddać nadzór EBC równowaga ustala się przy strategii kraju oznaczającej utrzymanie nadzoru krajowego.

Zaprezentowana ilustracja teoriogrowa ma tę wadę, że nie pozwala na analizę opłacalności wspólnego nadzoru dla krajów posiadających euro. Nie to jest jednak jej celem. Ponadto, po prześledzeniu poszczególnych wypłat widać, że kluczowe znaczenie dla ostatecznego wyniku ma ocena decyzyjności kraju w kwestii nadzoru w przypadku pozostawienia go na poziomie krajowym. Ewentualny konflikt nadzorczy pomiędzy polskim organem nadzoru (Komisją Nadzoru Finansowego) a EBC, jako nadzorcą konsolidującym w ramach SSM, charakteryzowałby się dużą dysproporcją sił, czego gra nie uwzględnia. Po pierwsze, dlatego, że przewiduje się możliwość dyskusji i mediacji pomiędzy nadzorami. Ponadto - co ważniejsze - wydaje się, że EBC (jako organ pełniący kluczową funkcję w nadzorze makroostrożnościowym dla całej UE, czyli również dla Polski) nie może realizować polityki mikroostrożnościowej sprzecznej z innymi swoimi celami i zadaniami (por. Reich, 2015, s. 10 i n.).

## **Zakończenie**

SSM jest ambitnym i innowacyjnym projektem. Choć nie było to bezpośrednio tematem mojej analizy, warto na koniec podkreślić, że SSM jest pierwszą w historii integracji finansowej w UE instytucją, która sprawuje bezpośredni nadzór lub za taki nadzór odpowiada. Innowacyjność SSM widać najlepiej, jeśli weźmiemy pod uwagę sposób działania i umocowanie prawne instytucji, które przed powołaniem unii bankowej odpowiadały za nadzór bankowy na poziomie UE. Działały one w dużym stopniu transgranicznie, a faktyczny nadzór pozostał na poziomie krajowym<sup>6</sup>) (Tröger, 2014, ss. 54–55). Wydaje się jednak, że SSM mógłby być silniej umocowany w systemie prawnym UE. Szybkość jego wprowadzenia, którą trzeba ocenić pozytywnie, odbyła się kosztem odpowiednich zmian w prawie pierwotnym UE. Reformy pokryzysowe z SSM na czele stanowią świadectwo pewnego pragmatyzmu prawodawczego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że warto, w szczególności z perspektywy krajów spoza strefy euro, wzmocnić podstawę prawną funkcjonowania SSM przez odpowiednią zmianę Traktatów. Nadanie uprawnień decyzyjnych Radzie ds. Nadzoru uczyniłoby SSM bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem dla tych

---

<sup>6</sup> Koordynacja działań nadzorców odbywała na poziomie kolegów nadzorczych.

krajów. W dalszym ciągu jednak oddanie nadzoru nad bankami EBC w przypadku, gdy nie pełni on roli pożyczkodawcy ostatniej instancji wydaje się kontrowersyjne.

## Literatura

- Bank for International Settlements (2012), *It was vital to break the adverse feedback loop between bank and sovereign risk. Interview with Mr Christian Noyer, Governor of the Bank of France and Chairman of the Board of Directors of the Bank for International Settlements*, <http://www.bis.org/review/r120920a.pdf> (03.05.2016).
- Beltran D.O., Cordell L., Thomas C.P. (2013), *Asymmetric Information and the Death of ABS*, „FRB International Finance Discussion Paper”, No. 1075, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2245216>.
- Blanchard O. (2008), *The crisis: basic mechanisms, and appropriate policies*, „MIT Department of Economics Working Paper”, No. 09-01.
- Brunnermeier M., Crocket A., Goodhart C., Persaud A.D., Shin H. (2011), *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, International Center for Monetary and Banking Studies, Geneva.
- Brunnermeier M., Oehmke M. (2012), *Bubbles, Financial Crises, and Systemic Risk*, „NBER Working Paper”, No. 18398, <http://dx.doi.org/10.3386/w18398>.
- de Grauwe P. (2013), *Design Failures in the Eurozone - can they be fixed?*, „LEQS Paper”, No. 57, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2215762>.
- EBC (2001), *The role of central bank in financial supervision*, Frankfurt am Main.
- European Commission (2015), *Updated version of first memo published on 15/04/2014 - Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6164\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6164_en.pdf) (02.05.2016).
- Fedorowicz M., *Zadania nadzorcze Europejskiego Banku Centralnego w jednolitym unijnym mechanizmie nadzoru bankowego*, Komentarz praktyczny Lex dla Banków, Nr 207444.
- Goodhart C. (2009), *Financial Crisis and the Future of the Financial System*, Wystąpienie na 100. seminarium BRE-CASE, Warszawa.
- Komisja Europejska (2012), *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej*, Bruksela.
- Merrouche O, Nier E. (2010), *What Caused the Global Financial Crisis? - Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999–2007*, „IMF Working Paper”, No. 10/265, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1735474>.
- Minsky H.P. (1992), *The financial instability hypothesis*, „The Jerome Levy Economics Institute Working Paper”, No. 74, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.161024>.
- NBP (2014), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, Warszawa.
- Rada Europejska (2012), *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela.

- Reich A., Kawalec S. (2015), *The Banking Union: state of the art. Unia bankowa – gdzie jesteśmy?*, „Zeszyty mBank — CASE”, Nr 137.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi*, Dz.U. UE, OJ L 287.
- Ruszkowski J. (2012), *Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, Nr 6.
- Sławiński A. (2009), *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, [w:] J. Osiński, S. Sztaba (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, SGH, Warszawa.
- Szysko M. (2015), *Polityka nadzorcza i pieniężna pod wspólnym dachem EBC*, [w:] M. Zaleska (red.), *Europejska Unia Bankowa*, Difin, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C 326.
- Treaty establishing the European Stability Mechanism*, T/ESM 2012.
- Tröger T.H. (2014), *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa”, Nr 1/17.
- Wilmarth Jr. A.E. (2009), *The Dark Side of Universal Banking: Financial Conglomerates and the Origins of the Subprime Financial Crisis*, „Connecticut Law Review”, Vol. 41, No. 4.
- Wymeersch E., *The Single Supervisory Mechanism or 'SSM', Part One of the Banking Union*, „National Bank of Belgium, Working Paper”, No. 255, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2427577>.
- Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS. Sprawa 9-56*, ECLI: ECLI:EU:C:1958:7.