

## Czy i kiedy kraje spoza strefy euro powinny wstąpić do Unii Bankowej? – aktualizacja stanowiska

I.

Wstępna analiza kosztów i korzyści przystąpienia krajów spoza strefy euro do Unii Bankowej na zasadach tzw. bliskiej współpracy pokazuje, że **część obaw dotyczących przeniesienia na poziom europejski kompetencji nadzorczych i pozostawienia odpowiedzialności finansowej na poziomie narodowym została wyeliminowana**. Zmniejszyło się również ryzyko hazardu moralnego (*moral hazard*) związanego z transferem aktywów w transgranicznych grupach bankowych. W rezultacie **systemy bankowe objęte mechanizmami Unii Bankowej będą bardziej stabilne**. Opłaty związane z utworzeniem europejskiego *resolution fund* są korzystne dla krajów takich jak Polska, a posiadanie prawa głosu w Radzie ds. Nadzoru przez kraje, które weszły z EBC w bliska współpracę stanowi wyraz partnerskiego nastawienia do tych krajów.

Kraje spoza strefy euro, które znajdują się w sytuacji podobnej do sytuacji Polski, powinny nadal brać aktywny udział w wypracowywaniu ostatecznych rozwiązań i powinny wykazywać gotowość do przystąpienia do Unii Bankowej. Obecne uwarunkowania pozaekonomiczne zachęcają wręcz do przyspieszenia działań mających na celu silniejszą polityczną integrację z eurolandem.

II.

Procesy integracyjne w ramach projektu Unii Bankowej uległy istotnemu przyspieszeniu. Dlatego należy pilnie dokonać analizy słabych i silnych stron członkostwa w Unii Bankowej, związanych z tym korzyści i zagrożeń. Taką analizę należy przeprowadzić dla co najmniej kilku scenariuszy, przy założeniu, że:

- projekt Unii Bankowej okaże się w praktyce sukcesem/Unia Bankowa będzie przedmiotem uzasadnionych uwag krytycznych;
- jedynym krajem przystępującym do tzw. bliskiej współpracy z Unią Bankową będzie Rumunia/na bliską współpracę zdecydują się również kolejne kraje;
- przykład Rumunii będzie zachęcający/doświadczenia Rumunii będą negatywne.

Analiza powinna prowadzić do stworzenia propozycji zabezpieczeń przed ewentualnymi niekorzystnymi efektami bliskiej współpracy, które dany kraj mógłby dyskutować z Europejskim Bankiem Centralnym przed podjęciem decyzji.

Należy jednak pamiętać, że ostateczny wynik analizy, bez względu na przyjęty scenariusz, będzie zależał od ustaleń dotyczących trzeciego filaru Unii Bankowej, czyli jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów. Zanim nastąpią ostateczne rozstrzygnięcia w tym zakresie, możliwe będzie więc przeprowadzenie jedynie częściowej analizy korzyści i zagrożeń.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie powierzenia EBC zadań w zakresie nadzoru bankowego, **decyzję o wejściu w bliską współpracę ze strukturami jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervisory Mechanism – SSM) podejmuje rząd danego państwa i dlatego powinien on z wyprzedzeniem dysponować**

**odpowiednim materiałem analitycznym.** Konieczne może być zbadanie specyficznych dla danego kraju zagadnień prawnych i ustrojowych, oraz kwestii, który organ ma podjąć decyzję o wejściu w bliską współpracę z SSM.

Z kolei władze nadzorcze powinny dążyć do jak najbliższej współpracy operacyjnej z SSM – zwłaszcza jeśli banki ze strefy euro mają znaczący udział własnościowy w sektorze bankowym tego kraju – aby dotychczasowa, nieraz bliska, współpraca z nadzorcami macierzystymi nie została ograniczona.

### **Uzasadnienie i uszczegółowienie**

Na przestrzeni ostatniego roku proces budowania Unii Bankowej znacznie przyspieszył. Przede wszystkim zakończono wiele prac legislacyjnych, w tym prac nad wspólnymi mechanizmami stanowiącymi podstawę architektoniczną Unii. Trzeba podkreślić, że **Unia Bankowa jest rozwiązaniem organizacyjnym**, a nie regulacyjnym.

Filary Unii Bankowej to:

- Jednolity mechanizm nadzorczy, (Single Supervisory Mechanism; SSM);
- Jednolity mechanizm restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości banków (Single Resolution Mechanism; SRM), finansowany przez sam sektor a nie ze środków podatników;
- Jednolity mechanizm gwarantowania depozytów (Deposit Guarantee Schemes; DGS).

Podstawę ich działania stanowią przepisy regulacyjne, odpowiednio:

- Dyrektywa CRD IV wraz z Rozporządzeniem CRR, dotycząca ostrożnościowych aspektów funkcjonowania banków i firm inwestycyjnych;
- Dyrektywa BRRD, regulująca zasady uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków;
- Dyrektywa DGD, harmonizująca zasady funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.

Trzeba podkreślić, że **powyższe akty prawne nie są powiązane z projektem Unii Bankowej i obowiązują wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej.**

W październiku 2013 roku zostało przyjęte rozporządzenie powierzające EBC zadania z zakresu nadzoru nad bankami strefy euro (SSM), w kwietniu przyjęte zostało rozporządzenie regulujące sposób, w jaki w krajach Unii Bankowej prowadzona będzie restrukturyzacja i likwidacja banków (SRM). Do formalnego domknięcia projektu brakuje budzącego największe kontrowersje jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów. Jego utworzenie wymaga trudnej do osiągnięcia zgody politycznej, co sprawia, że prace nad nim posuwają się znacznie wolniej.

Przed 4 września 2014 roku opublikowana zostanie lista najważniejszych banków objętych nadzorem EBC. Wyniki tzw. wszechstronnej oceny, obejmującej przegląd jakości aktywów (AQR) oraz testy warunków skrajnych, poznamy w październiku 2014 roku. Po 4 listopada 2014 EBC przejmie odpowiedzialność za stabilność i bezpieczeństwo tych banków.

W wymiarze praktycznym, operacyjnym, widać bardzo szybko postępującą integrację nadzorców krajów SSM. Funkcja nadzorcza przesuwana jest faktycznie w stronę Frankfurtu. W stosunku do oczekiwań z okresu, kiedy omawiano tę kwestię na Europejskim Kongresie Finansowym w połowie 2013 roku, procesy integracyjne nadzorców SSM i sposób podejmowania decyzji znacznie przyspieszyły. Równie szybko następuje faktyczne włączanie się EBC w funkcje nadzoru bankowego w krajach SSM.

Unia Bankowa została utworzona w celu zwiększenia zaufania do unijnego sektora bankowego, jego bezpieczeństwa, a w konsekwencji wsparcia stabilności finansowej. Służyć temu mają wspólny mechanizm podejmowania decyzji oraz powiązane z nim wspólne narzędzia wspomagające stabilność i bezpieczeństwo banków. Niestety, jedyna dostępna podstawa prawna umożliwiająca szybkie utworzenie Unii Bankowej wprowadziła bardzo istotne ograniczenie, jakim jest objęcie tym projektem wyłącznie krajów strefy euro. Wprawdzie przewidziana jest możliwość wejścia pozostałych państw w bliską współpracę z EBC, ale nie daje ona pełnego dostępu do narzędzi i mechanizmów zabezpieczających.

Utworzenie Unii Bankowej będzie miało daleko idące konsekwencje dla całej Unii Europejskiej, konsekwencje, których skalę trudno w tej chwili przewidzieć. Pewne jest, że w wyniku utworzenia Unii Bankowej państwa członkowskie zostaną podzielone na trzy grupy:

1. Kraje strefy euro, które mają pełne uprawnienia decyzyjne oraz pełen dostęp do zabezpieczeń.
2. Kraje spoza strefy euro, które weszły z EBC w bliską współpracę i mają podobne, choć niepełne, uprawnienia decyzyjne. Nie mają dostępu do zabezpieczeń, jakimi dysponują państwa strefy euro (choć cały czas poszukuje się możliwości utworzenia odpowiedników, z których mogłyby skorzystać); z tego powodu dysponują innymi zabezpieczeniami, które w pewnych sytuacjach pozwolą im nie zastosować się do dotyczącej ich decyzji, choć w pewnych sytuacjach konsekwencją byłoby natychmiastowe zakończenie bliskiej współpracy.
3. Kraje spoza strefy euro, które nie weszły w bliską współpracę z EBC; nie mają one ani wpływu na decyzje podejmowane przez SSM czy SRM, ani dostępu do zabezpieczeń, jakimi dysponują kraje zaliczające się do pierwszych dwóch grup.

Niewątpliwie najlepiej chronione przez zaburzeniami stabilności finansowej będą kraje strefy euro. Wynika to nie tylko z dostępnych zabezpieczeń, ale przede wszystkim z faktu, iż za ich stabilność odpowiada EBC. W obecnej strukturze w skład EBC wchodzi zarówno ESRB odpowiadająca za stabilność finansową, jak i SSM, który odpowiada za bezpieczeństwo pojedynczych banków. EBC musi dbać o to, by podejmowane decyzje nie zagrażały stabilności i bezpieczeństwu systemu finansowego krajów strefy euro oraz krajów blisko z nim współpracujących, ponieważ odpowiada za ich stabilność zarówno na poziomie makro, poprzez ESRB, jak i mikro, poprzez jednolity nadzór. W przypadku krajów blisko współpracujących zadanie to będzie trudniejsze, ponieważ możliwości interwencyjne EBC będą mniejsze przy zachowaniu tej samej odpowiedzialności – faktycznej i wizerunkowej.

Kraje, które pozostaną poza Unią Bankową, znajdują się w trudniejszej sytuacji. Nie tworzą jednego organizmu, który wzmocniałby ich pozycję, nie mają dostępu do zabezpieczeń i w razie wystąpienia problemów ze stabilnością swojego systemu finansowego, na przykład poprzez efekt zarażania, mogą liczyć na wsparcie jedynie instytucji i instrumentów swojego kraju. Innymi słowy, znajdują się w sytuacji, w jakiej przed kilku laty znalazły się dotknięte kryzysem państwa strefy euro, co doprowadziło właśnie do utworzenia Unii Bankowej. Z drugiej strony, siłą tych krajów jest ich liczba. Jest ich dziewięć, wśród nich Wielka Brytania – kraj, który dysponuje największym systemem bankowym w Unii Europejskiej, a którego działania w obecnej sytuacji politycznej nie są w pełni przewidywalne.

EBC w *Decyzji w sprawie bliskiej współpracy z właściwymi organami krajowymi uczestniczących państw członkowskich, których walutą nie jest euro* z 31 stycznia 2014 roku, określił procedurę ustanawiania bliskiej współpracy. Z kolei w rozporządzeniu przyjętym przez Radę Prezesów wskazano, jak powyższa procedura powinna przebiegać i jak będzie prowadzony nadzór po jej wprowadzeniu.

Pojawia się zatem naturalne zainteresowanie planami dziewięciu krajów spoza strefy euro. Wydawało się, że stawianie tego pytania już teraz, zanim zacznie w pełni działać jednolity mechanizm nadzorczy, byłoby przedwczesne. Ale zupełnie niedawno, w czerwcu, zapowiedź uczestnictwa we wszystkich trzech filarach Unii Bankowej wyraził prezes banku centralnego Rumunii. Udział w tym projekcie według Mugur Isărescu oznacza dla Rumunii wzmocnienie stabilności finansowej, zwiększenie zaufania do krajowego sektora bankowego i wsparcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Wydawać by się mogło, że postanowienie Rumunii, kraju peryferyjnego, nie zmienia niczego poza proporcją państw należących do Unii Bankowej i pozostających poza nią. Jest to jednak mało prawdopodobne. Liczy się sam fakt, że któryś kraj taką decyzję podjął. Dla pozostałych może to już być łatwiejsze i w krótkim czasie kolejne państwa mogą tę decyzję podjąć (ze świadomością, że ostatni zawsze będą mieli mniej do powiedzenia). Proces ten musi jeszcze bardziej osłabić pozycję krajów pozostających poza Unią Bankową.

Bez wątpienia Rumunia przeprowadziła analizę kwestii przemawiających za przystąpieniem do bliskiej współpracy z EBC oraz przeciwko temu przystąpieniu i uznała, że korzyści są większe niż zagrożenia. Oczywiście bez znajomości użytych argumentów nie sposób się do nich odnieść. Nie wiadomo też, czy

argumenty te wytrzymają próbę czasu. Zapewne nie można zbyt liczyć na szczegółowe wyjaśnienia rumuńskich nadzorców, warto jednak pytać. Ale przede wszystkim warto dokonać własnej analizy, z uwzględnieniem różnych scenariuszy dalszego przebiegu wypadków. Jeśli bowiem w ciągu najbliższych kilku lat śladem Rumunii podążą kolejne kraje, zwłaszcza o istotnym znaczeniu dla sektora finansowego Unii Europejskiej, konkluzje analizy mogą być zupełnie inne.

### **Argumenty przemawiające za przystąpieniem do Unii Bankowej przez kraj spoza strefy euro**

1. Włączenie sektora bankowego danego kraju w zakres odpowiedzialności EBC. Jeśli nawet mechanizmy zabezpieczające na poziomie Unii Bankowej będą słabsze niż w przypadku krajów strefy euro, to fakt, iż dany system bankowy będzie objęty mechanizmami Unii Bankowej, zwiększy jego bezpieczeństwo, a także – co nie mniej ważne – poprawi wizerunek danego systemu bankowego i jego nadzoru.
2. Posiadanie prawa głosu w Radzie ds. Nadzoru. Zważywszy na strukturę własnościową polskiego sektora bankowego byłoby to dużą korzyścią. Uprawnienie to trzeba postrzegać całościowo. Rada podejmuje decyzje w sprawie każdego banku objętego bezpośrednim nadzorem EBC. Jest mało prawdopodobne, by decyzje podejmowane były pomimo racjonalnego sprzeciwu zainteresowanych krajów. Każdy z nadzorców dysponować będzie jednym głosem, bez względu na wielkość swego systemu bankowego. Mechanizm podejmowania decyzji oparty jest na zasadzie wzajemności, bowiem nadzorca, który przystępuje do Unii Bankowej, zyskuje prawo wyrażania swoich opinii i współdecydowania w sprawach dotyczących banków z innych krajów.

Państwa pozostające poza Unią Bankową, nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez Radę ds. Nadzoru, a następnie przez EBC w ramach sprawowania jednolitego nadzoru. Tymczasem decyzje te mogą pośrednio ich dotyczyć.

3. Zabezpieczenie pozycji państw członkowskich spoza strefy euro w ramach mechanizmu SRM. Interesy państw członkowskich spoza eurolandu, które zgodziły się na objęcie nadzorem oraz jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach bliskiej współpracy, są chronione przez włączenie tych państw w proces podejmowania decyzji dotyczących banków działających na ich terytorium.

W ramach SRM głos państw goszczących ma taką samą siłę jak głos państw macierzystych przy decyzjach podejmowanych przez Radę ds. Restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków transgranicznych.

Jednolite traktowanie państw uczestniczących w Unii Bankowej, niezależnie od tego, czy są to kraje eurolandu czy nie, przewidziane zostało również w aspekcie funduszu naprawczego. Nie potwierdziły się obawy o ustalenie klucza kapitałowego EBC jako podstawy wnoszenia składek na fundusz. Przyjęty sposób wyznaczania składki, bazujący na zobowiązaniach banków pomniejszych o fundusze własne i depozyty gwarantowane, jest korzystny dla krajów takich jak Polska, których udział w sektorze bankowym całej Unii jest niewielki.

Nie można jednak zapominać, że **przystąpienie do Unii Bankowej kraju spoza strefy euro może mieć również niekorzystne skutki.**

Na pierwszym miejscu należy wymienić brak dostępu do mechanizmu stabilizacyjnego oraz do pomocy płynnościowej EBC. Państwa eurolandu mogą otrzymać pomoc z ESM – europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego. Wprowadzenie do rozporządzenia SRM możliwości pożyczania przez fundusz naprawczy środków na rynkach finansowych tylko w niewielkim stopniu łagodzi to ograniczenie. Ważne jest zatem zapewnienie wsparcia płynnościowego wszystkim bankom nadzorowanym przez EBC.

Istotnym problemem dla naszego kraju, w którym sektor bankowy jest uznawany za zdrowy i bezpieczny w porównaniu do innych państw członkowskich, jest kwestia zmiany decyzyjności po wstąpieniu do Unii Bankowej przy tworzeniu tzw. podgrup płynnościowych. Zgodnie z regulacją w sprawie wymogów kapitałowych (CRR), w ramach tworzonych podgrup płynnościowych może mieć miejsce swobodny przepływ środków pomiędzy bankami – uczestnikami podgrupy. Do utworzenia podgrupy płynnościowej wymagane jest podjęcie wspólnej decyzji przez nadzorcę konsolidującego oraz właściwych organów odpowiedzialnych za

nadzór nad podmiotami (bankami) zależnymi w poszczególnych krajach. Jeśli wypracowanie wspólnej decyzji (w wymaganym czasie lub po wyczerpaniu mechanizmu mediacji) nie jest możliwe, każdy właściwy organ odpowiedzialny za nadzór indywidualny podejmuje samodzielną, wiążącą decyzję. Oznacza to, że krajowy organ nadzoru może nie zgodzić się na włączenie do podgrupy płynnościowej banku, nad którym sprawuje nadzór jako nadzorca goszczący.

W przypadku Unii Bankowej, gdyby utworzenie podgrupy dotyczyło banków objętych nadzorem EBC, decyzje dotyczące utworzenia podgrupy należałyby do EBC – jako nadzorcy konsolidującego i jednocześnie odpowiadającego za nadzór nad bankami zależnymi w poszczególnych krajach. Do podejmowania tych decyzji zastosowanie miałyby procedura przewidziana w SSM, zgodnie z którą każde z państw, w tym również kraj uczestniczący w Unii Bankowej na zasadzie bliskiej współpracy, posiada równy głos. Gdyby taki kraj nie zgadzał się z niekorzystną dla siebie decyzją Rady ds. Nadzoru o utworzeniu podgrupy płynnościowej, a decyzja ta nie została odrzucona przez Radę Prezesów, jedynym sposobem uniknięcia jej skutków byłoby zakończenie bliskiej współpracy. Ryzyko, iż trzeba będzie skorzystać z tego mechanizmu, wydaje się niewielkie. Zważywszy na możliwe skutki – reputacyjne i dla całego systemu finansowego tego kraju – jak również to, że państwo, które zakończyło bliską współpracę, może ponownie przystąpić do Unii Bankowej dopiero po trzech latach, wydaje się mało prawdopodobne, by w razie sporu strony nie doprowadziły do jego zażegnania bez uciekania się do środków ostatecznych.

Zakończenie bliskiej współpracy można traktować jako skuteczne zabezpieczenie, ale nie jest to rozwiązanie pożądane. Przystępując do Unii Bankowej, nie należy raczej zakładać możliwości wystąpienia z niej w wyniku konfliktu decyzyjnego. Dlatego kraj rozważający wejście w bliską współpracę powinien dążyć do takiego ułożenia swoich relacji z EBC i z ESM, aby przed uzyskaniem dostępu do zabezpieczeń przysługujących jedynie krajom strefy euro, nie stał się przedmiotem decyzji, w wyniku których potrzebowałby wsparcia dla siebie nieosiągalnego.

Nie można też wykluczyć, iż w przypadku niektórych państw członkostwo w Unii Bankowej wpłynie na skuteczność i konserwatyzm sprawowanego w nich nadzoru. Podejście nadzorcze w poszczególnych krajach nie jest obecnie jednolite i jednakowo efektywne. Nie wiadomo, czy i w jaki sposób (na mniej czy bardziej konserwatywny) ów nadzór się zmieni. Nie można wykluczyć, że zostanie przyjęty pewien model mieszany. To rozstrzygnięcie będzie istotne dla nadzorów, których konserwatyzm jest większy niż średnia unijna.