EUROPEAN FINANCIAL CONGRESS

Rekomendacja główna Europejskiego Kongresu Finansowego „Czy i kiedy kraje spoza strefy euro powinny przystąpić do Unii Bankowej?”

Rekomendacje ogólne

1. Unia Bankowa nie jest projektem zamkniętym, dlatego ostateczna decyzja dotycząca ewentualnego przystąpienia do niej nie powinna być podejmowana dopóki projekt nie zostanie zakończony i nie będą znane korzyści i ryzyka z nim związane. Kluczową kwestią jest przeniesienie na poziom ponadnarodowy nie tylko kompetencji nadzorczych i uprawnień decyzyjnych ale również odpowiedzialności finansowej (europejski *resolution fund*, europejski System Gwarantowania Depozytów - Deposit Guarantee Scheme). Transferowi uprawnień decyzyjnych na szczebel ponadnarodowy nie może towarzyszyć pozostawienie odpowiedzialności na poziomie lokalnym. Groziłoby to bowiem dezintegracją gospodarczą i polityczną UE, odwrotnie do intencji jej twórców.
2. Kraje spoza strefy euro, które znajdują się w podobnej sytuacji jak Polska, **powinny wykazywać gotowość przystąpienia** do Unii Bankowej i brać aktywny udział w wypracowaniu ostatecznych rozwiązań.
3. Jeśli koszty przystąpienia do Unii Bankowej na tzw. zasadach „bliskiej współpracy” przewyższyłyby korzyści z tego tytułu, to kraje spoza Eurolandu staną przed trudnym wyborem. Jeśli jednak ostateczna konstrukcja Unii Bankowej okazałaby się pomyślnym etapem dalszej integracji gospodarczo-politycznej, wówczas najważniejszym wnioskiem dla tych krajów byłoby przyspieszenie działań mających na celu szybsze wejście do Eurolandu. Pozostawanie poza strefą euro będzie bowiem stawało się coraz bardziej irracjonalne. Warto wówczas moment przystąpienia do Unii Bankowej zsynchronizować z wejściem do ERM II.

Rekomendacje szczegółowe

Kraje spoza strefy euro, które rozważają wejście do Unii Bankowej na zasadach „bliskiej współpracy” powinny szczególnie dążyć do:

1. wypracowania takich rozwiązań dotyczących procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, które nie będą stwarzały ryzyka transferu stabilności systemów finansowych z krajów goszczących do macierzystych. Praktycznie oznacza to zakaz lub bardzo silne ograniczenie swobodnego przepływu aktywów między spółkami wewnątrz transgranicznych bankowych grup kapitałowych. Swobodny transfer aktywów ze spółek publicznych, posiadających akcjonariuszy mniejszościowych, powinien być kategorycznie zakazany;
2. ustalenia właściwych zasad finansowania *resolution fund* i unijnego Systemu Gwarantowania Depozytów (DGS);
3. pozostawienia polityki i nadzoru makroostrożnościowego w kompetencji krajowej;

4. rozszerzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM) na wszystkie kraje jednolitego systemu nadzorczego SSM (Single Supervisory Mechanism);
5. zapewnienia wsparcia płynnościowego z EBC wszystkim bankom nadzorowanym bezpośrednio przez EBC;
6. wypracowania zasad finansowania obecnych potrzeb dotyczących pokrycia istniejących strat i oddzielenia ich od kwestii związanych z kosztami finansowania przyszłej sieci bezpieczeństwa finansowego w UE i ubezpieczenia przed ryzykiem destabilizacji europejskiego systemu finansowego w przyszłości;
7. określenia jasnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów na linii *host – home* (kraje goszczące – kraje macierzyste) w nowym układzie obejmującym EBA (European Banking Authority), EBC i nadzór krajowy;
8. optymalizacji relacji między nadzorem europejskim EBC i nadzorami krajowymi, tak aby uniknąć nieuzasadnionej centralizacji i przenoszenia zbyt wielu nadzorczych funkcji wykonawczych na szczebel EBC.

Uzasadnienie i uszczegółowienie

I. Koncepcja Unii Bankowej

Politycy Unii Europejskiej są zdeterminowani, by zrealizować koncepcję Unii Bankowej. Stanowi ona jeden z najważniejszych etapów na drodze do dalszej integracji politycznej i gospodarczej Europy.

Idea Unii Bankowej nie jest nowa. Oznacza w istocie przeniesienie na szczebel ponadnarodowy zarówno nadzoru nad sektorem bankowym jaki i odpowiedzialności fiskalnej. Kwestie te szeroko były dyskutowane w okresie tworzenia jednolitego rynku finansowego (*single financial market*).

Unia Bankowa ma być oparta na trzech filarach:

- jednolitych ramach dla nadzoru bankowego (SSM);
- mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, tzw. *resolution mechanism*, finansowanym przez sam sektor, a nie ze środków podatników;
- wspólnym systemie gwarancji depozytów.

Do tej pory z trudem ustalono zasady wspólnego nadzoru, ale dwa pozostałe filary nie zostały uzgodnione. Są one kluczowe, żeby w pełni ocenić Unię Bankową, jej efektywność i wpływ na poszczególne kraje.

Uważa się, że dobrze zaprojektowana i wdrożona Unia Bankowa w Europie mogłaby pomóc zarówno w zapobieganiu, jak i łagodzeniu kryzysu poprzez m.in.:

- rozerwanie sprzężenia zwrotnego między niewypłacalnymi bankami i niewypłacalnymi państwami;
- wcześniejsze identyfikowanie ryzyk w sektorze bankowym dla krajów należących do Unii Bankowej;
- zmniejszenie hazardu moralnego kreowanego przez banki „zbyt duże by upaść"; mechanizm *resolution* doprowadziłby do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a nie ratowania ich kosztem podatnika;
- zmniejszenie fragmentacji rynków finansowych, które jest barierą ograniczającą zwiększanie akcji kredytowej i wzrost gospodarczy;

- zwiększenie zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów;
- względne zmniejszenie wielkości banków w stosunku do PKB (wcześniej do PKB krajowego, teraz Unii Europejskiej).

Uzasadnione zatem wydaje się założenie, że dobrze zaprojektowana i wdrożona Unia Bankowa rzeczywiście wpłynęłaby pozytywnie na zapobieganie i łagodzenie kryzysu w strefie euro, obniżyłaby koszty finansowania gospodarek krajów dotkniętych kryzysem i tym samym przyczyniłaby się do powrotu wzrostu gospodarczego w Eurolandzie.

II. Polska: korzyści, koszty i ryzyka uczestniczenia lub pozostania poza Unią Bankową

Czy jest uzasadnione przystąpienie do Unii Bankowej krajów spoza strefy euro, nie będących w unii walutowej? Patrząc na to zagadnienie czysto merytorycznie, odpowiedź może być tylko jedna: **powinniśmy przystąpić do Unii Bankowej, jeżeli przewidywane korzyści wynikające z wejścia będą przekraczały potencjalne koszty i związane z tym wyzwania. W rachunku należy w szczególności uwzględnić koszty ryzyka związane z wejściem do Unii Bankowej oraz cenę ryzyka wynikającą z pozostania poza Unią Bankową.**

II.1. Ryzyko strategiczne (pozostania poza procesami dalszej integracji politycznej UE)

Korzyści i koszty powinny być analizowane w długim okresie i nie mogą ograniczać się do kwestii ekonomicznych. Ryzyko rozpadu Unii Europejskiej stanowi bowiem nie tylko realne zagrożenie dla idei jednolitego rynku finansowego i korzyści z nim związanych, ale również osłabia siłę polityczną całego ugrupowania i poszczególnych krajów. Uwarunkowania geopolityczne Polski każą analizować scenariusz, w którym nie uczestniczymy w procesie dalszej politycznej integracji UE. Zagrożenia z tego tytułu mogłyby okazać się wyższe niż ewentualne niekorzystne saldo kosztów i korzyści ekonomicznych wynikających z przystąpienia Polski do Unii Bankowej. Polska może stanąć przed dylematem politycznego wyboru mniejszego zła.

Projekt Unii Bankowej prowadzi do politycznego rozszerzenia eurogrupy o kraje spoza strefy euro, które weszły w bliską współpracę z EBC.

Istnieje niewątpliwe ryzyko polityczne i rynkowe pozostania poza Unią Bankową. Stwarza ona zagrożenie podziału na „Europę dwóch prędkości". Rynki pozostające poza Unią Bankową mogą być narażone na ryzyka związane z mniejszym zaufaniem deponentów i inwestorów oraz ograniczeniem działalności transgranicznej banków ze strefy euro. Może to w rezultacie doprowadzić do stworzenia dwóch obszarów sektorów finansowych w Unii Europejskiej.

Te kraje i banki, które będą poza Unią Bankową, mogą znaleźć się w gorszej sytuacji. Ponieważ strefa euro będzie cieszyć się szczególnym zaufaniem rynków (przekłada się ono m.in. na rentowność papierów dłużnych poszczególnych krajów) mogą postrzegać banki podlegające wspólnemu nadzorowi jako bezpieczniejsze niż banki pozostające poza nadzorem. Istnieje ryzyko, że kraje spoza strefy euro, które nie nawiążą bliskiej współpracy w ramach Unii Bankowej, mogą być marginalizowane i postrzegane jako państwa unijne "drugiej prędkości".

Głos Polski, jako kraju będącego zarówno poza unią monetarną jak i poza Unią Bankową, może ważyć dużo mniej niż obecnie przy podejmowaniu wielu ważnych decyzji w UE. Przy tak dużej dynamice zmian dokonujących się w strefie euro, istnieje ryzyko, że znajdziemy się na drodze coraz bardziej odbiegającej od kierunku integracyjnego.

II.2. Ryzyko niewystarczającego uwzględniania interesów krajów spoza strefy euro w procesach decyzyjnych

Istniała obawa, iż sposób podejmowania decyzji przez EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzoru nie będzie dostatecznie brał pod uwagę stanowiska krajów spoza tej strefy. Obecnie jednak ryzyko to wydaje się być zminimalizowane – według ostatecznie wynegocjowanych zasad podejmowania decyzji, interesy krajów spoza strefy euro powinny być dobrze zabezpieczone w granicach istniejących uwarunkowań traktatowych.

Ryzykiem związanym z nieprzystąpieniem do Unii Bankowej jest natomiast to, iż decyzje podjęte w ramach jednolitego nadzoru przez EBC mogą mieć pośredni wpływ na kraje, które nie zdecydowały się na przystąpienie do Unii. Jest to realne, ponieważ połowa aktywów polskiego sektora bankowego to podmioty zależne od instytucji ze strefy euro, podlegających nadzorowi EBC.

W przypadku uczestnictwa w SSM kraj nasz zyskuje wpływ na kształt tych decyzji.

II.3. Ryzyko dyskryminacji krajów goszczących (*host*) względem macierzystych (*home*)

Do roku 2006 podmiotem nadzorowanym był pojedynczy bank. Pod rządami CRD II podmiotem nadzorowanym stała się grupa bankowa, składająca się z pojedynczych banków. Decydujący głos w sprawie wydawania poszczególnym bankom zgody na stosowanie metod zaawansowanych powierzono kolegium nadzorczemu, a przy braku jednomyślności – nadzorcy konsolidującemu. Prowadziło to do sytuacji, w której bank lokalny może uzyskać taką zgodę pomimo negatywnej opinii jego nadzorcy lokalnego, a nawet przy jego sprzeciwie. CRD IV objęła grupowymi zasadami podejmowania decyzji praktycznie wszystkie istotne sprawy nadzorcze.

Z kolei SSM, przy zachowaniu zasady grupowego podejmowania decyzji kieruje się inną filozofią, co jest pokazane w Załączniku 1. Są one w swoim ogóle bardziej korzystne dla krajów goszczących niż zasady CRD IV.

CRD IV jednoznacznie określiła również sposób sprawowania nadzoru nad grupami bankowymi. SSM przewiduje podobny sposób postępowania, ale wprowadza inny tryb podejmowania decyzji, znowu co do zasady korzystniejsze dla nadzorców krajowych. Różnice dotyczące podejmowania analogicznych decyzji na mocy CRD IV i pod rządami SSM pokazuje Załącznik 1.

Istotna różnica między CRD IV i SSM dotyczy sposobu postępowania w sprawach spornych. CRD IV przewiduje, że w razie sporu arbitralną decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący, a niezadowolony kraj może zwrócić się do EBA z wnioskiem o prawnie wiążące mediacje. Miałyby one prowadzić do zmiany decyzji już podjętej, co jest zawsze trudne. W SSM, w razie sporu, decyduje większość już na etapie wypracowywania decyzji, a w sytuacji skrajnie niekorzystnej kraj spoza strefy euro może natychmiast wystąpić z SSM.

II.4. Ryzyko braku dostępu do funduszu ESM i dotacji EBC

Niekorzystna dla kraju decyzja nadzorcy konsolidującego lub rady (nadzorców, prezesów), naraża ten kraj na potencjalnie niekorzystne dla niego skutki. Banki ze strefy euro mogą liczyć na wsparcie płynnościowe z EBC, oraz na wsparcie kapitałowe z ESM. Obecne rozwiązania nie przewidują analogicznego wsparcia dla banków z krajów spoza strefy euro. Niemniej jednak w trakcie prac nad SSM sprawa nierównego traktowania krajów spoza strefy euro jest konsekwentnie podnoszona, co nie oznacza że zostanie pozytywnie rozstrzygnięta.

Płynie stąd wniosek następujący: w dyskusji na temat ewentualnego przystąpienia (lub nie przystępowania) do SSM najważniejszy jest dostęp wszystkich krajów należących do SSM do zabezpieczeń dostępnych obecnie jedynie dla krajów Eurolandu. Mniej ważne jest powiązanie tej decyzji z terminem wejścia do strefy euro. Wydaje się, że obecnie można się szczególnie domagać stworzenia mechanizmów chroniących kraje spoza strefy euro przed niekorzystnymi skutkami podejmowanych wbrew ich stanowisku decyzji.

Wyjątkowo niekorzystna sytuacja dla krajów goszczących powstałaby wówczas, gdyby nowe regulacje dopuszczały swobodny transfer aktywów w ramach transgranicznych grup bankowych. Oznaczałoby to bowiem:

- ryzyko transferu płynności finansowej ze spółek zależnych i destabilizację rynków finansowych w krajach goszczących;
- ryzyko migracji wartości dla akcjonariuszy mniejszościowych w bankach-spółkach zależnych notowanych na giełdzie.

II.5. Ryzyko nieadekwatnych do korzyści obciążeń na rzecz stabilności strefy euro

Istotna jest cena, jaką musielibyśmy zapłacić w ramach wstąpienia do Unii Bankowej.

Oczywiście, więcej powinni płacić ci, którzy generują większe ryzyko systemowe. Natomiast nie ma uzasadnienia ekonomicznego aby do wspólnej „stabilnościowej" kasy UE (bez względu na to czy jest to ponadnarodowy fundusz gwarantowania depozytów czy też *resolution fund*) płacili ci, którzy ryzyka systemowego nie generują oraz ci, którzy ze środków tam zgromadzonych nie będą korzystali. Problem, w jakiej skali poszczególne państwa będą finansowały koszty Unii Bankowej, może zdecydować o sensowności uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro. Może stać się również czynnikiem opóźniającym osiągnięcie konsensusu wśród krajów Eurolandu.

Polska w pewnym momencie przystąpi do strefy euro i (jeśli nie zrobi tego wcześniej) - do Unii Bankowej. Zatem sprawa finansowania musi być dla nas priorytetem już obecnie; powinniśmy czynnie uczestniczyć w dyskusji na ten temat.

Bez względu na to, czy Polska zdecyduje czy przystąpić do Unii Bankowej teraz czy później, wraz z akcesją do strefy euro, kwestia naszej partycypacji w opłatach na rzecz *resolution fund* już dziś wymaga przygotowania jednoznacznego stanowiska, argumentacji i pozyskania sojuszników. Warto podkreślić, że *resolution fund* to kilkaset miliardów euro.

Przygotowując polskie stanowisko w kwestii wpłat do *resolution fund* należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- spośród sugerowanych przez Komisję Europejską rozwiązań, najprostszym jest składka uzależniona od wielkości aktywów banków. Korzystna jest ona dla krajów o relatywnie niskich aktywach banków w stosunku do PKB (np. dla Polski), a niekorzystna dla krajów, w których aktywa są wysokie, głównie dla Wielkiej Brytanii; Wielka Brytania nie zostanie jednak członkiem Unii Bankowej;
- uzasadnione byłoby zaproponowanie progresywnej stawki opłat, uzależnionej od wielkości banku; hamowałaby ona wzrost największych banków, ryzyka systemowego i hazardu moralnego; progresja stawek mogłaby być zależna od relacji aktywów banku (grupy bankowej) do PKB kraju, w którym ma siedzibę spółka dominująca;
- podstawę „opodatkowania" można byłoby natomiast pomniejszać o wielkość kapitału własnego pierwszej kategorii (tzw. Tier 1), byłoby to zbieżne z regulacjami mającymi na celu delewarowanie banków; mogłoby to stanowić alternatywę dla różnych pomysłów

ważenia aktywów ryzykiem i uzależnienia składki od ryzyka generowanego przez poszczególne banki, co teoretycznie jest poprawne ale praktycznie trudne do realizacji; pomysły te stworzyć mogą szereg problemów związanych z poprawnym pomiarem ryzyka, co może okazać się bardzo konfliktowe i co bez wątpienia przedłuży dyskusje;

- istotnym argumentem jakościowym jest też fakt, iż znaczenie dla wielkości ryzyka generowanego przez bank zależny ma sposób zarządzania w grupie - jeśli bank jest samodzielny, ryzyko generowane jest na poziomie banku zależnego, jeśli na poziomie matki, ryzyko rodzi się w kraju macierzystym.

Warto zatem zasugerować:

- jako podstawę naliczania składki na *resolution fund* sumę aktywów banków pomniejszoną o kapitały własne (Tier 1), co „nagradzałoby" instytucje bardziej wiarygodne;
- progresywną stawkę opłat, co hamowałoby procesy monopolizacji i odradzania się banków „zbyt dużych aby upaść";
- jeśli zdecydowalibyśmy się poprzeć propozycję Międzynarodowego Funduszu Walutowego, tzn. za podstawę „opodatkowania" banków przyjąć wielkość zobowiązań, też należałoby wprowadzić stawkę progresywną i pomniejszać podstawę opodatkowania o kapitały własne (Tier 1).

III. Ryzyko niedokończenia projektu Unii Bankowej

Mogą funkcjonować dwa podstawowe sposoby podejścia do uporządkowanej upadłości holdingów transgranicznych: SPE (*single point of entry*) i MPE (*multiple points of entry*). SPE zakłada interwencję na poziomie holdingu z punktu widzenia kraju macierzystego, wymaga współpracy pomiędzy poszczególnymi nadzorami i w kontekście Unii Bankowej jest uzależniony od wsparcia finansowego na poziomie całej Unii. MPE zakłada interwencją na poziomie krajowych jednostek operacyjnych holdingu i większą rolę finansowania krajowego, co w praktyce może prowadzić do ograniczania swobody przepływu kapitałów oraz przyjęcia zasady „jednego rynku krajowego" dla pozyskiwania depozytów i działalności kredytowej.

Obecny etap dyskusji nad dyrektywą ustanawiającą ramy dla uporządkowanej likwidacji banków zakłada utworzenie jedynie narodowych *resolution fund* (które w ciągu dziesięciu lat mają osiągnąć poziom 0,8% depozytów sektora finansowego w poszczególnych krajach). Transfer (pożyczanie) środków finansowych między funduszami narodowymi ma być możliwy na zasadzie dobrowolności (*voluntary basis*). Zakłada się, że Parlament Europejski zatwierdzi tę dyrektywę do końca 2013 roku. Ryzyko nieosiągnięcia porozumienia w tym terminie wydaje się wysokie. W przypadku braku porozumienia, co do mechanizmu finansowego wspierającego Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Kontrolowanej Upadłości Banków (Banking Recovery and Resolution Plan), wydaje się, że dla krajów spoza strefy euro kwestia podejścia do *resolution* i/lub ewentualnego wsparcia finansowego w dużym stopniu zależna będzie od finansowych mechanizmów wsparcia na poziomie krajowym. W praktyce istotne wydaje się:

- wypracowanie i uzgodnienie *ex-ante* zasad postępowania i współpracy pomiędzy nadzorcami w sytuacji lokalnych i/lub globalnych problemów holdingów transgranicznych, ze szczególny uwzględnieniem elementów związanych ze wsparciem finansowym;
- wdrożenie w holdingach transgranicznych, zarówno na poziomie centralnym jak i na poziomie istotnych spółek zależnych (pod-holdingów) szczegółowych planów postępowania operacyjnego na wypadek konieczności zastosowania procedury *resolution*.

W praktyce oznacza to, że istnieje wysokie ryzyko niedokończenia realizacji projektu Unii Bankowej w części związanej z przeniesieniem odpowiedzialności fiskalnej na szczebel ponadnarodowy.

Wysoce prawdopodobny scenariusz realizacji Unii Bankowej ograniczy się do centralizacji kompetencji nadzorczych i regulacyjnych na szczeblu ponadnarodowym, natomiast kwestia odpowiedzialności finansowej za ułomny nadzór, błędne regulacje i decyzje pozostanie na szczeblu narodowym. Inaczej mówiąc, istnieje duże ryzyko, że kraje UE nie będą w stanie osiągnąć porozumienia dotyczącego *resolution fund* czyli nie porozumieją się co do tego, kto i ile będzie płacić na fundusz przeznaczony na cywilizowane bankructwa banków o znaczeniu systemowym, czyli „zbyt dużych aby upaść".

Oznaczałoby to *de facto* taką konstrukcję Unii Bankowej, która powodowałaby przeniesienie hazardu moralnego na szczebel ponadnarodowy i odraczała w czasie ryzyko katastrofy, ale na znacznie większą skalę. Jeśli zamiast *resolution fund* pozostałby na szczeblu ponadnarodowym jedynie Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM), którego misją nie jest umożliwienie upadłości lecz - przeciwnie - wspieranie banków kreujących (tworzących) ryzyko systemowe, to konstrukcja Unii Bankowej powielałaby błędy systemu centralnego planowania i w krótkim okresie zastąpiłaby gospodarkę rynkową przez system oparty na cenach urzędowych.

Nie wnikając w szczegóły mamy obecnie do czynienia z sytuacją, w której narasta ryzyko błędnej konstrukcji budowanej sieci bezpieczeństwa finansowego. Nie pozwala to z optymizmem patrzeć na dalszy rozwój gospodarczy Eurolandu. Z drugiej strony procesy integracji gospodarczej i politycznej uległy nasileniu. Polska wstępując do Unii Bankowej znalazłaby się w paradoksalnej sytuacji: przekazałaby kompetencje nadzorcze na szczebel ponadnarodowy, nie miałaby jednak dostępu do funduszy ponadnarodowych w sytuacji kryzysowej, być może wywołanej niekompetencją ponadnarodowych organów nadzorczych. Fundusze ponadnarodowe (ESM, dotacje EBC) wzmacniałyby w krótkim i średnim horyzoncie czasowym wiarygodność systemów bankowych w krajach Eurolandu, ale nie w krajach członkowskich UE spoza strefy euro.

W dłuższym okresie, bez rozwiązań przywracających dyscyplinę rynkową, np. bez funduszy typu *resolution fund*, wiarygodność Eurolandu spadnie, a tempo wzrostu gospodarczego będzie podobne do Japonii w ostatnich dwudziestu latach, tzn. oscylujące wokół zera. Wiara polityków europejskich w zastąpienie dyscypliny rynkowej przez administracyjne zakazy wydaje się dziś nie do podważenia.

IV. Podsumowanie

W okresie, kiedy wejście do strefy euro (i poprzedzającym je uczestnictwem w ERM II) nie zostało przesądzone, przystąpienie państwa członkowskiego do Unii Bankowej będzie uzasadnione wówczas, gdy suma korzyści przewyższa koszty. Korzyści i koszty należy analizować w długim okresie czasu. Nie zawsze są one kwantyfikowalne.

Główne korzyści wynikające z Unii Bankowej to:

- zastąpienie relacji między nadzorami typu *home - host* relacją: *home, host – nadzór europejski*, co oznacza zmniejszenie ryzyka ewentualnej nacjonalizacji strat w kraju goszczącym;
- zasady podejmowania decyzji w ramach SSM zabezpieczające interesy krajów spoza strefy euro;
- potencjalne możliwości korzystania z mechanizmu ESM;
- zwiększenie stabilności finansowej całego systemu bankowego w UE;

- percepcja sektora bankowego jako bezpieczniejszego.

Należałoby zatem rozmawiać o wejściu do SSM podkreślając konieczność równego traktowania wszystkich krajów, domagając się:

- korzystnych rozwiązań w BRRP (Banking Recovery and Resolution Plan);
- rozszerzenia mechanizmu ESM na wszystkie kraje SSM;
- ustalenia właściwych zasad finansowania *resolution fund*;
- zapewnienia wsparcia płynnościowego z Europejskiego Banku Centralnego wszystkim bankom nadzorowanym bezpośrednio przez EBC np. w formie swapu walutowego;
- utworzenia unijnego systemu gwarantowania depozytów.

Unia Bankowa stanowi istotny etap na drodze integracji politycznej Unii Europejskiej. Centralizacji decyzji nadzorczych powinno towarzyszyć przenoszenie odpowiedzialności fiskalnej na szczebel ponadnarodowy (EMS, *resolution fund*, Europejski System Gwarantowania Depozytów). Dla krajów spoza strefy euro najważniejszym wnioskiem jest konieczność przyspieszenia działań mających na celu wejście do Eurolandu. Pozostawanie poza strefą euro w przypadku pomyślnej realizacji projektu Unii Bankowej będzie stawało się coraz bardziej irracjonalne. Sytuacja odmienna będzie miała miejsce wówczas gdy projekt Unii Bankowej nie zostanie zrealizowany i ograniczy się jedynie do centralizacji nadzoru bez przeniesienia odpowiedzialności fiskalnej na szczebel ponadnarodowy.

Załącznik 1

Mechanizm podejmowania decyzji w oparciu o zasady CRD IV/ CRR i SSM

Mechanizm podejmowania decyzji zależy od zadania przypisanego EBC. Za każdym razem, gdy mowa jest o decyzji EBC, należy rozumieć, że jest to kolektywna decyzja Rady Nadzorców, składającej się z przedstawicieli wszystkich nadzorów wchodzących w skład SSM oraz z przedstawicieli EBC. Decyzja ta zostanie następnie formalnie zatwierdzona (lub odrzucona) przez EBC, czyli przez Radę Prezesów.

Mechanizm podejmowania decyzji dla zadań przypisanych EBC

Zadanie przypisane EBC	Stan obecny	Zmiany wprowadzane przez CRD IV/CRR	Zmiany po wprowadzeniu SSM
Udzielanie licencji bankowej.	Decyzje w sprawie udzielenia licencji bankowej podejmują władze krajowe, również w przypadku banku należącego do grupy bankowej.	CRD IV nie wprowadza zmian w tym zakresie.	Po utworzeniu SSM dla krajów spoza SSM nic się nie zmieni, w przypadku krajów z SSM EBC uzyska prawo weta. Wniosek o udzielenie licencji trafi najpierw do władz krajowych, które rozpatrują wniosek. Jeśli go odrzucą, nie ma dalszego ciągu, jeśli zaakceptują - zostaje on wysłany do EBC, który go zatwierdza, albo odrzuca. Nie ma znaczenia czy dany kraj należy do strefy Euro, czy jedynie nawiązał bliską współpracę.
Cofnięcie licencji bankowej.	Decyzję w sprawie cofnięcia licencji podejmują władze krajowe, również w przypadku banku należącego do grupy bankowej.	CRD IV nie wprowadza zmian w tym zakresie.	Po wprowadzeniu SSM, dla krajów spoza SSM nic się nie zmieni. W przypadku krajów SSM decyzję o cofnięciu licencji może podjąć zarówno nadzorca krajowy, jak i EBC. W tym ostatnim przypadku władze krajowe mogą wspólnie z EBC wyznaczyć termin, w którym podejmą działania mające na celu rozwiązanie problemu bez uciekania się do cofnięcia licencji. Jeśli tego nie zrobią, EBC może cofnąć licencje w trybie natychmiastowym.

Nabywanie i zbywanie znacznych pakietów akcji	Decyzje w tej sprawie podejmują władze krajowe. Przepisy przewidują, że inwestor zawiadamia nadzorcę, iż nabył znaczny pakiet akcji. Nadzorca może nie wyrazić zgody na wykonywanie prawa głosu z akcji na WZA. Brak decyzji w ciągu zadanego czasu jest równoważny przyznaniu inwestorowi prawa wykonywania głosu z akcji.	CRD IV nie wprowadza zmian w tym zakresie.	Po utworzeniu SSM dla krajów spoza SSM nic się nie zmieni. W przypadku krajów SSM zmiana polega na tym, że władze krajowe muszą wypracować projekt decyzji szybciej i wysłać go do EBC co najmniej 10 dni roboczych przed upływem terminu, w jakim możliwe jest zgłoszenie sprzeciwu przez władze nadzorcze. EBC decyduje czy zgłosić sprzeciw, czy nie.
Ocena zgodności postępowania banku z przepisami dotyczącymi wymogów kapitałowych, sekurytyzacji, limitu dużych zaangażowań, płynności, współczynnika dźwigni, sprawozdawczości oraz ujawnień nadzorczych.	Decyzję w sprawie zgody na stosowanie metod zaawansowanych oraz w sprawie drugofilarowych narzutów kapitałowych na bank podejmuje - lokalny nadzorca, gdy bank nie jest członkiem grupy bankowej, oraz - kolegium nadzorcze, gdy bank jest członkiem grupy bankowej, ale w razie braku zgody miedzy nadzorcami – decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący.	Na poziomie samodzielnego banku CRD IV nie wprowadza w tym zakresie zmian. W przypadku banku należącego do grupy bankowej CRD IV rozszerza znacznie uprawnienia nadzorcy konsolidującego praktycznie na wszystkie decyzje nadzorcze.	SSM powierza EBC prawa i obowiązki nadzorcy konsolidującego w odniesieniu do wszystkich zadań powierzonych EBC. Procedura podejmowania decyzji w SSM i jej porównanie z podejściem CRD IV pokazane są poniżej.

Nadzór nad bankami - ocena zarządzania bankiem, zarządzania ryzykiem oraz wszystkich istotnych wymogów. Zasady są takie same jak w punkcie 4.	CRD wprowadziła instytucję kolegiów nadzorczych, które mają się zajmować jednolitym sprawowaniem nadzoru nad podmiotami tej samej grupy bankowej.	EBA uzyskała prawo wydawania wiążących standardów technicznych, nadzorczych, regulacyjnych. EBA ma też opracować Single Supervisory Handbook (SSH), który w zamyśle władz EBA ma być wiążący dla wszystkich nadzorców unijnych.	Procedury analogiczne do SSH opracowuje EBC. Mają one obowiązywać w SSM.
Działania naprawcze. Zasady są takie same jak w punkcie 4.	Zagadnienie to nie jest poruszone w CRD.	Zagadnienie to nie jest poruszone w CRD. Działaniom naprawczym poświęcona jest oddzielna dyrektywa.	SSM nie wprowadza specjalnych rozwiązań w tym zakresie. Obowiązywać będą główne zasady wyznaczone przez BRRD.

Mechanizm podejmowania decyzji nadzorczych

Różnice dotyczące podejmowania analogicznych decyzji na mocy CRD IV i pod rządami SSM pokazuje poniższa tabela.

CRD IV i kolegia nadzorcze	SSM (i ewentualnie kolegia nadzorcze)
1. Każdy z nadzorców przygotowuje projekt decyzji dotyczącej nadzorowanego przez siebie banku.	Każdy z nadzorców przygotowuje projekt decyzji dotyczącej nadzorowanego przez siebie banku.
2. Kolegium nadzorcze dyskutuje decyzję dotyczącą grupy i wynikające stąd ewentualne zmiany decyzji dotyczących pojedynczych podmiotów.	Rada Nadzorców dyskutuje decyzję dotyczącą grupy i wynikające stąd ewentualne zmiany decyzji dotyczących pojedynczych podmiotów.
3. Nadzorcy mają dążyć do osiągnięcia konsensusu.	Nadzorcy mają dążyć do osiągnięcia konsensusu.
4. Jeśli nie daje się osiągnąć konsensusu, decyzję podejmuje samodzielnie nadzorca konsolidujący.	Jeśli nie daje się osiągnąć konsensusu, Rada Nadzorców głosuje i przyjmuje projekt decyzji większością głosów. Rada Prezesów projekt ten zatwierdza, lub odrzuca.

5. Strona niezadowolona z decyzji nadzorcy konsolidującego może zwrócić się do EBA z prośbą o rozstrzygnięcie sporu w procesie wiążących mediacji.	
6. W procesie wiążących mediacji panel kierowany przez Przewodniczącego EBA i dwóch nadzorców wydaje propozycję werdyktu, który następnie zostaje zatwierdzony lub odrzucony przez większość członków EBA.	
7. Niezastosowanie się do rozstrzygnięcia EBA uważane ma być za złamanie prawa unijnego. Możliwe jest powoływanie się na niekorzystne skutki fiskalne, ale fakt taki wymaga przekonywującego uzasadnienia.	Dla należących do SSM krajów spoza strefy euro przewidziana jest możliwość natychmiastowego wystąpienia z SSM, jeśli decyzja Rady Nadzorców rodzi niekorzystne dla nich skutki fiskalne. Istotne jest, że stanowisko nadzorcy uczestniczącego nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Jeśli Rada Prezesów nie zatwierdzi propozycji Rady Nadzorców dotyczącej kraju spoza strefy Euro, kraj taki ma prawo prosić o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie przegranej, może się do decyzji Rady Prezesów nie zastosować. EBC (Rada Nadzorców, Rada Prezesów) może (ale nie musi) taki kraj usunąć z SSM, po wnikliwym rozpatrzeniu skutków takiego wykluczenia dla danego kraju i dla reszty SSM.