

Nadzór bankowy i jego miejsce w krajach Unii Europejskiej

Łukasz Sobora*

Nadesłany: 21 września 2023 r. Zaakceptowany: 12 lutego 2024 r.

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie optymalnego modelu nadzoru bankowego z perspektywy jego umiejscowienia. Możliwe są trzy rozwiązania: (1) w banku centralnym, (2) poza bankiem centralnym, co oznacza powierzenie zadań nadzorczych innemu organowi, lub (3) rozwiązanie pośrednie – podział zadań nadzorczych pomiędzy bank centralny i wydzieloną instytucję.

Określenie optymalnego modelu nadzoru bankowego będzie efektem analizy danych w kontekście stopy inflacji, współczynnika Z-score i wskaźnika kredytów zagrożonych w stosunku do kredytów ogółem, a także usystematyzowania dostępnej literatury. Obecna złożoność rynków finansowych i różnicowanie badanych państw utrudniają wybór jednego modelu pasującego do wszystkich prezentowanych struktur nadzoru, jednak na podstawie średnich wielkości można wskazać umiejscowienie nadzoru najbardziej zbliżone do optymalnego.

Słowa kluczowe: bank centralny, model nadzoru bankowego/finansowego, stabilność finansowa, kryzys finansowy

JEL: E52, E58, G01, G21, G28

* Narodowy Bank Polski; e-mail: lukasz.sobora@nbp.pl.

1. Wprowadzenie

Obecna integracja rynków finansowych i powstawanie międzynarodowych konglomeratów finansowych skutkują wielowymiarowymi powiązaniem i dlatego kryzys finansowy, atak terrorystyczny czy konflikt zbrojny mogą doprowadzić do destabilizacji globalnej gospodarki. Skuteczna identyfikacja źródeł niestabilności finansowej stanowi wyzwanie, przede wszystkim dla organów nadzorczych. Okres dwóch dekad przed globalnym kryzysem finansowym charakteryzował się przenoszeniem nadzoru poza struktury banku centralnego. Prekursorami w tym zakresie były kraje skandynawskie: Dania (1988) i Szwecja (1991), do których w późniejszym okresie dołączyły m.in.: Łotwa (1998), Estonia (1999), Węgry (2000), Austria, Malta i Niemcy (2002), Belgia (2004) oraz Polska (2006). Na przeciwległym biegunie były: Irlandia (2003) oraz Czechy i Słowacja (2006), w których obowiązki nadzorcze spoczywały na banku centralnym. Kryzys finansowy z lat 2007–2009 uwidocznił wiele słabości i luk w nadzorze finansowym Unii Europejskiej (UE) oraz w jej poszczególnych krajach. Uzmysłowił konieczność zharmonizowania działań w zakresie wspierania stabilności finansowej na poziomie UE, ponieważ nadzór okazał się nieskuteczny, a ryzyko nie zostało na czas wykryte. W efekcie po raz kolejny zaczęto się zastanawiać nad właściwym modelem nadzoru finansowego. W tym celu na zlecenie Komisji Europejskiej grupa ośmiu niezależnych ekspertów pod kierownictwem Jacques'a de Larosièrè'a przygotowała raport (de Larosièrè Group 2009). Na konferencji prasowej w Brukseli 25 lutego 2009 r. de Larosièrè powiedział: „Potrzeba nam w UE harmonizacji czy przynajmniej uzgodnień wspólnych reguł, gdyż teraz jest zbyt dużo zróżnicowania, zbyt dużo wyjątków dla poszczególnych krajów i zbyt dużo interpretacji”. Jednocześnie zastrzegł, że „system nadal będzie nadzorowany przez instytucje krajowe”¹. Wnioski wynikające z raportu de Larosièrè'a wskazywały, że w kwestii nadzoru finansowego powinno się przywrócić znaczną rolę bankom centralnym. Koncepcja bynajmniej nie była nowatorska, ponieważ na potrzebę zaangażowania banku centralnego w działania nadzoru, niezależnie od specyfiki kraju, wskazywali już w swoich pracach m.in. Goodhart (2000) czy Lastra (za NBP 2009, s. 5). W 1999 r. ówczesny członek Zarządu Rezerwy Federalnej USA – Laurence H. Meyer – uznał nawet, że oddzielenie nadzoru bankowego od banku centralnego jest niebezpieczne, a kraje, które wprowadziły nadzór zintegrowany poza bankiem centralnym, popełniły błąd². Z drugiej strony Masciandaro i Quintyn (2009) przeanalizowali funkcjonowanie nadzoru bankowego w 102 krajach w ciągu 11 lat (1998–2009) i wykazali ogólnosiwiatową tendencję do konsolidacji regulatorów finansowych poza bankiem centralnym, jednak – co istotne – badania te dotyczyły przede wszystkim okresu przed globalnym kryzysem finansowym.

2. Cel i zakres rozważań, hipotezy, przyjęte metody

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie optymalnego modelu nadzoru bankowego z punktu widzenia jego umiejscowienia. Rozważana jest lokalizacja nadzoru: (1) w banku centralnym, (2) poza bankiem centralnym (powierzenie zadań nadzorczych innemu organowi) oraz (3) rozwiązanie pośrednie – podział zadań nadzorczych pomiędzy bank centralny i wydzieloną instytucję. Postawiono następujące hipotezy badawcze:

¹ Informacja zawarta na stronie: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Grupa-de-Larosiere-a-proponuje-stworzenie-europejskiego-systemu-nadzoru-finansowego-1913873.html>.

² Informacja zawarta na stronie: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/1999/19990927.htm>.

H1: umiejscowienie nadzoru bankowego tylko i wyłącznie w banku centralnym jest najmniej korzystnym rozwiązaniem.

H2: zaangażowanie banku centralnego w nadzór, powodujące podział zadań nadzorczych pomiędzy bank centralny a wydzieloną instytucję, jest optymalnym rozwiązaniem.

Analiza danych dotyczących stopy inflacji, współczynnika Z-score, wskaźnika kredytów zagrożonych w stosunku do kredytów ogółem oraz wykorzystanie dostępnych informacji powinny pozwolić na określenie optymalnego umiejscowienia nadzoru bankowego. Wybór jednego modelu pasującego do wszystkich prezentowanych struktur nadzoru wydaje się niemożliwy z uwagi na zróżnicowanie badanych państw, jednak na podstawie średnich wielkości można wskazać rozwiązanie najbardziej zbliżone do optymalnego.

W procesie przygotowania artykułu wykorzystano metody: *desk research*, analizy statystyczno-opisowej, krytycznej analizy literatury oraz badania porównawcze.

3. Modele nadzoru finansowego

Brytyjski ekonomista Charles Goodhart w swojej pracy *The organisational structure of banking supervision* wskazał, że w krajach wysoko rozwiniętych lepszym rozwiązaniem jest umiejscowienie nadzoru bankowego poza bankiem centralnym (Goodhart 2000). W państwach rozwijających się korzystniejsze będzie natomiast umieszczenie nadzoru bankowego w strukturach banku centralnego.

Nie stwierdzono jednoznacznie, co gwarantuje większą dyscyplinę rynkową – lokalizacja nadzoru w banku centralnym czy w niezależnej instytucji. Bank centralny odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej potrzebuje jednak dokładnych informacji na temat systemu bankowego, co może sugerować, że ma większe kompetencje do gromadzenia tych informacji oraz ich analiz. Dodatkowo bank centralny ma dostęp do dużo szerszego zakresu informacji niż tylko informacje do celów nadzorczych, więc jeśli będzie umiał je odpowiednio wykorzystać, to jego działania mogą znacznie podnieść jakość nadzoru. Może to sugerować, że umiejscowienie nadzoru w banku centralnym jest korzystniejsze. Możliwe jest również rozwiązanie pośrednie, w którym zadania nadzorcze są podzielone pomiędzy bank centralny a wydzieloną instytucję.

Podsumowując – ze względu na lokalizację nadzoru bankowego zaproponowano następujący podział:

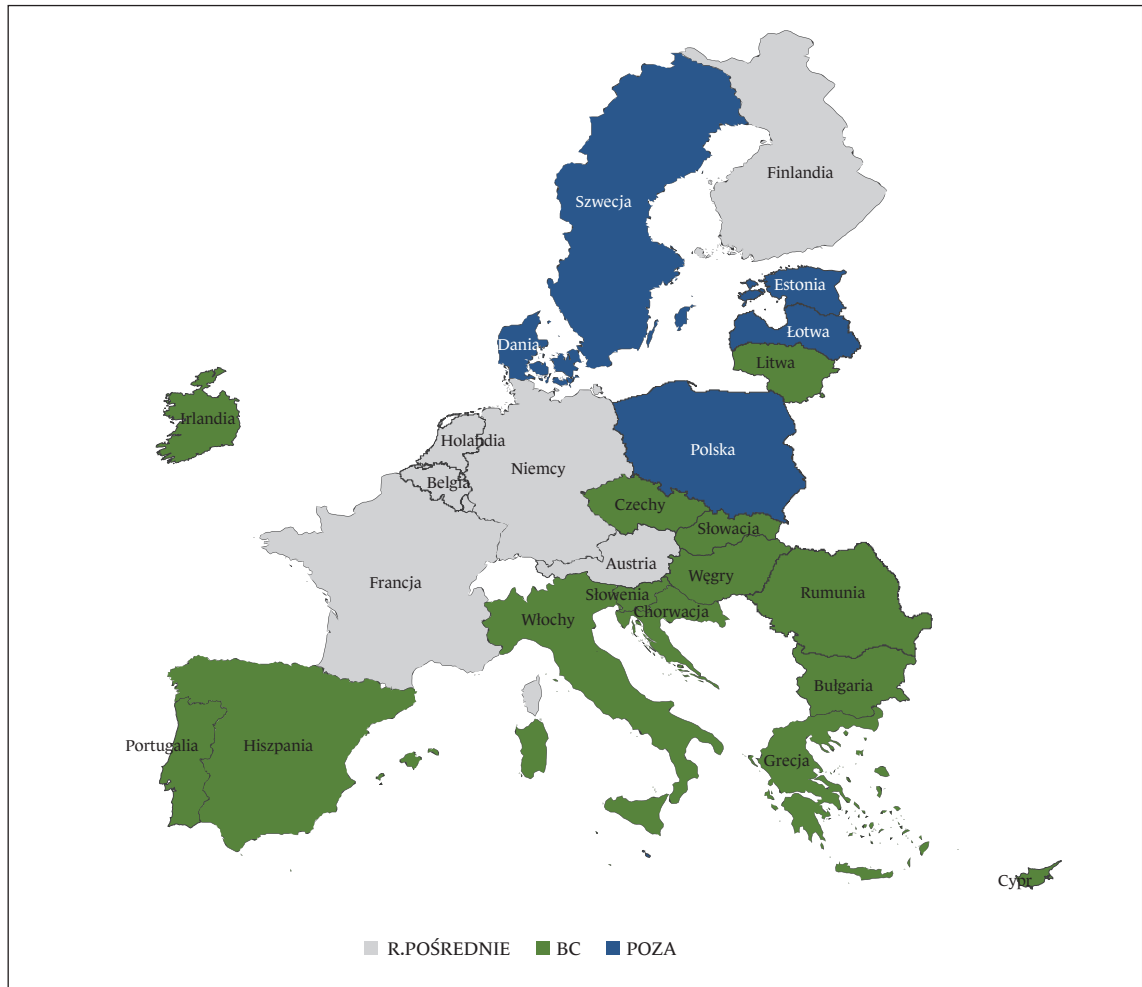
- a) nadzór zlokalizowany w banku centralnym (BC),
- b) nadzór wydzielony do niezależnej instytucji (POZA),
- c) rozwiązanie pośrednie – podział zadań nadzorczych między bank centralny i wydzieloną instytucję, m.in. model Twin Peaks³ (R. POŚREDNIE).

Tyle w teorii. Jak to wygląda w praktyce, zaprezentowano na mapie ilustrującej umiejscowienie nadzoru bankowego w UE według danych na koniec 2023 r.

³ Szerzej na temat wspomnianego modelu pisze Nadolska (2022).

Wykres 1

Umieszczenie nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych na stronach internetowych instytucji nadzorczych poszczególnych krajów.

Kryzys finansowy z lat 2007–2009 zapoczątkował przenoszenie części kompetencji nadzorczych na szczebel ponadnarodowy. Pod koniec 2009 r. zaprezentowano raport komisji de Larosière'a i na podstawie wynikających z niego rekomendacji przeprowadzono pierwszy etap reformy nadzoru finansowego UE. W raporcie zaproponowano podzielenie nadzoru na dwa obszary, a mianowicie: nadzór makroostrożnościowy i nadzór mikroostrożnościowy. W grudniu 2010 r. została utworzona Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB), odpowiedzialna za nadzór makroostrożnościowy na poziomie europejskim. Jej odpowiednikami w państwach członkowskich są krajowe organy makroostrożnościowe, które odpowiadają za prowadzenie polityki makroostrożnościowej na szczeblu krajowym. Z dniem 1 stycznia 2011 r. zaczęła funkcjonować nowa, ponadnarodowa struktura nadzorcza obejmująca Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA) odpowiedzialne za nadzór mikroostrożnościowy. Nadzór nad bankami sprawuje w tej strukturze Europejski

Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), a jego celem jest odbudowa zaufania do sektora bankowego w Europie i zwiększenie odporności banków.

Globalny kryzys finansowy okazał się impulsem do utworzenia unii bankowej. Jej powstanie w 2014 r. doprowadziło do kolejnych istotnych zmian w modelu nadzoru na poziomie Unii Europejskiej, których celem było stworzenie zintegrowanych ram finansowych, mających się przyczynić do zwiększenia stabilności finansowej w strefie euro. Reforma unii bankowej miała za zadanie scentralizować i przenieść na poziom Unii Europejskiej (ograniczając w ten sposób kompetencje krajowych instytucji nadzorczych) zarówno kompetencje organów nadzoru bankowego, jak i mechanizmy zapewniania stabilności systemu finansowego (Bujak 2017, s. 159). Unia bankowa opiera się na dwóch filarach. Są to: jednolity mechanizm nadzorczy (SSM, *single supervisory mechanism*) oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM, *single resolution mechanism*). SSM jest nowym systemem nadzoru bankowego w Europie i składa się z Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz właściwych organów nadzoru z krajów uczestniczących. Europejskim systemem nadzoru bankowego automatycznie zostały objęte wszystkie kraje strefy euro oraz państwa UE, które nie wprowadziły jeszcze euro, jednak nawiązały tzw. bliską współpracę z EBC, czego przykładem jest Bułgaria⁴. EBC we współpracy z krajowymi organami nadzoru odpowiada za skuteczne i spójne działanie europejskiego nadzoru bankowego. Prowadzi politykę makroostrożnościową, wykorzystując bankowe instrumenty nadzorcze określone w rozporządzeniu Capital Requirements Regulation (CRR)⁵ i dyrektywie Capital Requirements Directive IV (CRD IV)⁶, oraz dzieli uprawnienia ze wskazanymi organami krajowymi.

Centralizacja nadzoru bankowego w unii bankowej była historycznym wydarzeniem. Obecnie jest 21 państw, które przekazały EBC odpowiedzialność za nadzór nad swoimi największymi bankami. Bezpośredniemu nadzorowi podlegają tzw. instytucje istotne. Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej EBC jest to 113 podmiotów (dane na 12 lutego 2024 r.), których łączne aktywa bankowe w krajach uczestniczących w nadzorze wynoszą 82%. Pozostałe instytucje kredytowe, sklasyfikowane jako mniej istotne, podlegają bezpośrednio krajowym organom nadzoru zgodnie ze wspólnymi zasadami określonymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. W SSM ma funkcjonować jednolity zbiór przepisów, mających uregulować działania sektora finansowego we wszystkich krajach UE oraz usprawnić nadzór nad tym sektorem i zarządzanie nim, a unia bankowa ma doprowadzić do tego, że przepisy te będą stosowane spójnie w całej strefie euro i pozostałych uczestniczących krajach. W przypadku państw nieuczestniczących w europejskim nadzorze bankowym EBC może zawierać umowy z właściwymi organami, określające zasady współpracy w zakresie nadzoru.

4. Analiza danych w celu wskazania optymalnego modelu nadzoru finansowego

Poszukując idealnego modelu nadzoru finansowego, warto skoncentrować się w pierwszej kolejności na analizie modeli w poszczególnych krajach, tj. ustalić cechy wspólne tych państw, które najlepiej po-

⁴ Bułgaria nawiązała współpracę i przystąpiła do europejskiego systemu nadzoru bankowego w październiku 2020 r.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

radziły sobie w sytuacji niestabilności systemu finansowego. Nie należy też zapominać o wnioskach zawartych w publikacjach poświęconych nadzorowi. Warto zwrócić uwagę na tekst byłego prezesa VISA USA Heinza Roberta Hellera – *Prudential supervision and monetary policy* (Heller 1991). Stwierdził on, że interesujące może być porównanie skuteczności banków centralnych wypełniających obowiązki nadzorcze i banków centralnych bez odpowiedzialności nadzorczej w realizacji nadrzędnego celu polityki pieniężnej, jakim jest zapewnienie stabilności cen. Na podstawie dowodów dostarczonych przez ograniczoną próbę Heller wykazał, że banki centralne bez odpowiedzialności nadzorczej były skuteczniejsze w osiągnięciu niskiej stopy inflacji niż banki centralne, które ponoszą wspólną lub pełną odpowiedzialność nadzorczą. Dowody te potwierdzają, że banki centralne koncentrujące całą swoją energię na polityce pieniężnej są skuteczniejsze w osiągnięciu celu stabilności cen niż banki centralne mające duże obowiązki nadzorcze. Można zatem stwierdzić, że bank centralny może lepiej wykonywać swoje zadania w zakresie polityki pieniężnej, jeżeli nie jest obciążony obowiązkami nadzorczymi i regulacyjnymi (Heller 1991, s. 64–66).

Z drugiej strony stabilność cen i stabilność finansowa są wskazywane jako uzupełniające się cele polityki banków centralnych, a do formułowania prawidłowych wniosków w zakresie stabilności sektora bankowego potrzebny jest dostęp do indywidualnych danych banków, którym z zasady dysponuje nadzór. Peek i in. ustalili, że zaangażowanie banków centralnych w nadzór jest korzystne, ponieważ informacje nadzorcze przyczyniają się do poprawy jakości prognoz makroekonomicznych banku centralnego, co ma pozytywny wpływ na jego decyzje w zakresie polityki pieniężnej (za Fraccaroli 2019, s. 2). Kluczowym argumentem przemawiającym za łączeniem prowadzenia polityki pieniężnej i nadzoru bankowego w banku centralnym jest jego współodpowiedzialność za stabilność całego systemu finansowego. Umieszczenie nadzoru w banku centralnym gwarantuje sprawny przepływ informacji w ramach funkcji sprawowanych przez bank centralny. W efekcie osoby podejmujące decyzje z dziedziny polityki pieniężnej mają większą wiedzę na temat kondycji banków, a nadzorcy – na temat sytuacji makroekonomicznej. Sprawowanie nadzoru przez bank centralny pozwala dodatkowo uniknąć powielania niektórych zadań i efektywniej wykorzystywać posiadane zasoby. Wprawdzie traktat o Unii Europejskiej jako główny cel polityki pieniężnej wskazuje utrzymanie stabilności cen, jednak praktyczne działania banków centralnych w ostatnich latach, skupiające się na stabilności finansowej, wskazują, że oba cele powinny być traktowane co najmniej równorzędnie. Warto przypomnieć, że Michael Taylor prognozował nieskuteczność łączenia regulacji ostrożnościowych i ochrony konsumentów w jednej instytucji, co sugeruje, że w nadzorze finansowym powinny uczestniczyć co najmniej dwie instytucje (Taylor 2009).

4.1. Model nadzoru finansowego a poziom inflacji

Abstrahując od obecnej sytuacji i trwającego od lutego 2022 r. konfliktu zbrojnego w Ukrainie, czyli u wschodnich granic Unii Europejskiej, w artykule podjęto próbę wyłonienia optymalnego modelu nadzoru bankowego na podstawie analizy stopy inflacji w poszczególnych państwach UE w okresie od grudnia 2003 r. do grudnia 2023 r.

Tabela 1

Stopa inflacji (t/r, %) a umiejscowienie nadzoru bankowego

Kraj	Strefa euro	Stopa inflacji*								Nadzór bankowy	Kraje UE
		2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021	2023		
Austria	tak	1,3	1,6	1,1	2,9	1,1	1,7	3,8	5,7	R. POŚREDNIE	stare
Belgia	tak	1,7	2,1	0,3	2,1	1,4	2,2	6,6	0,5	R. POŚREDNIE	stare
Bułgaria	nie			1,6	2,8	-0,9	2,3	6,6	5,0	BC	nowe
Chorwacja	tak					-0,3	1,0	5,2	5,4	BC	nowe
Cypr	tak		1,5	1,6	1,5	-0,6	1,0	4,8	1,9	BC	nowe
Czechy	nie		1,5	0,5	2,4	-0,1	1,6	5,4	7,6	BC	nowe
Dania	nie	1,2	1,7	1,2	1,9	0,3	0,7	3,4	0,4	POZA	stare
Estonia	tak		5,1	-1,9	3,6	-0,2	3,3	12,0	4,3	POZA	nowe
Finlandia	tak	1,2	1,2	1,8	3,5	-0,3	1,3	3,2	1,3	R. POŚREDNIE	stare
Francja	tak	2,4	1,7	1,0	1,5	0,3	1,9	3,4	4,1	R. POŚREDNIE	stare
Grecja	tak	3,1	3,2	2,6	0,3	0,4	0,6	4,4	3,7	BC	stare
Hiszpania	tak	2,7	2,7	0,9	3,0	-0,1	1,2	6,6	3,3	BC	stare
Holandia	tak	1,6	1,7	0,7	3,4	0,5	1,9	6,4	1,0	R. POŚREDNIE	stare
Irlandia	tak	2,9	3,0	-2,6	1,7	0,2	0,8	5,7	3,2	BC	stare
Litwa	tak		4,5	1,2	2,9	-0,3	1,8	10,7	1,6	BC	nowe
Luksemburg	tak	2,4	2,3	2,5	2,5	0,9	1,9	5,4	3,2	R. POŚREDNIE	stare
Łotwa	tak		6,8	-1,4	1,6	0,4	2,5	7,9	0,9	POZA	nowe
Malta	tak		0,8	-0,4	2,8	1,2	1,2	2,6	3,7	POZA	nowe
Niemcy	tak	1,1	1,4	0,8	2,0	0,2	1,7	5,7	3,8	R. POŚREDNIE	stare
Polska	nie		1,4	3,8	2,2	-0,5	0,9	8,0	6,2	POZA	nowe
Portugalia	tak	2,3	2,5	-0,1	2,1	0,3	0,6	2,8	1,9	BC	stare
Rumunia	nie			4,7	4,6	-0,7	3,0	6,7	7,0	BC	nowe
Słowacja	tak		3,7	0,0	3,4	-0,5	1,9	5,1	6,6	BC	nowe
Słowenia	tak		3,0	2,1	3,1	-0,6	1,4	5,1	3,8	BC	nowe
Szwecja	nie	1,8	1,4	2,8	1,1	0,7	2,2	4,5	1,9	POZA	stare
Węgry	nie		6,6	5,4	5,1	1,0	2,8	7,4	5,5	BC	nowe
Włochy	tak	2,5	2,1	1,1	2,6	0,1	1,2	4,2	0,5	BC	stare

* Stan na koniec roku.

BC – nadzór w banku centralnym; POZA – nadzór wydzielony do niezależnej instytucji; R. POŚREDNIE – podział zadań nadzorczych pomiędzy bank centralny i odrębną instytucję.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Dane w tabeli 1 dotyczące stopy inflacji oraz pozostałych analizowanych wskaźników zostały zaprezentowane zgodnie z datami przystąpienia poszczególnych państw do Unii Europejskiej, czyli dane dla: Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier od 2004 r., dla Bułgarii i Rumunii od 2007 r., a dla Chorwacji od 2013 r. W tabeli kolorem zielonym oznaczono pięć krajów o najniższej stopie inflacji w badanym okresie, a kolorem niebieskim – pięć państw o najwyższej stopie inflacji w danym okresie.

Pierwszy wniosek jest taki, że twierdzenie Hellera z 1991 r., iż banki centralne bez odpowiedzialności nadzorczej są skuteczniejsze w osiągnięciu niskiej stopy inflacji, częściowo znajduje potwierdzenie w kształtowaniu się wskaźnika CPI. Kraje o najwyższej inflacji w badanym okresie, czyli Rumunia, Słowacja i Węgry, mają nadzór bankowy umiejscowiony w banku centralnym. Warto jednak zaznaczyć, że na Węgrzech, które na siedem badanych okresów aż sześć razy znajdowały się wśród krajów o najwyższej stopie inflacji, do 2013 r. nadzór bankowy sprawowała odrębna instytucja. Dopiero w 2013 r. w efekcie przyjętych regulacji prawnych Urząd Nadzoru nad Instytucjami Finansowymi został zlikwidowany, a jego kompetencje przejął bank centralny Węgier. Z kolei w Estonii, na Łotwie i w Polsce, które również nie zaprezentowały się najlepiej pod względem stabilności cen w analizowanym okresie, nadzór bankowy jest umiejscowiony w instytucji niezależnej od banku centralnego. Interesujący jest fakt, że wszystkie wyżej wymienione państwa UE o najwyższej stopie inflacji to państwa postkomunistyczne, które w latach 90. XX w. przeżywały reformy związane z uwolnieniem się od wpływów rosyjskich. Dla poziomu inflacji uwarunkowania geopolityczne są zatem istotniejsze niż umiejscowienie nadzoru bankowego. Dodatkowo wymienione kraje należą do nowych państw w Unii Europejskiej – dołączyły do UE po 2003 r.

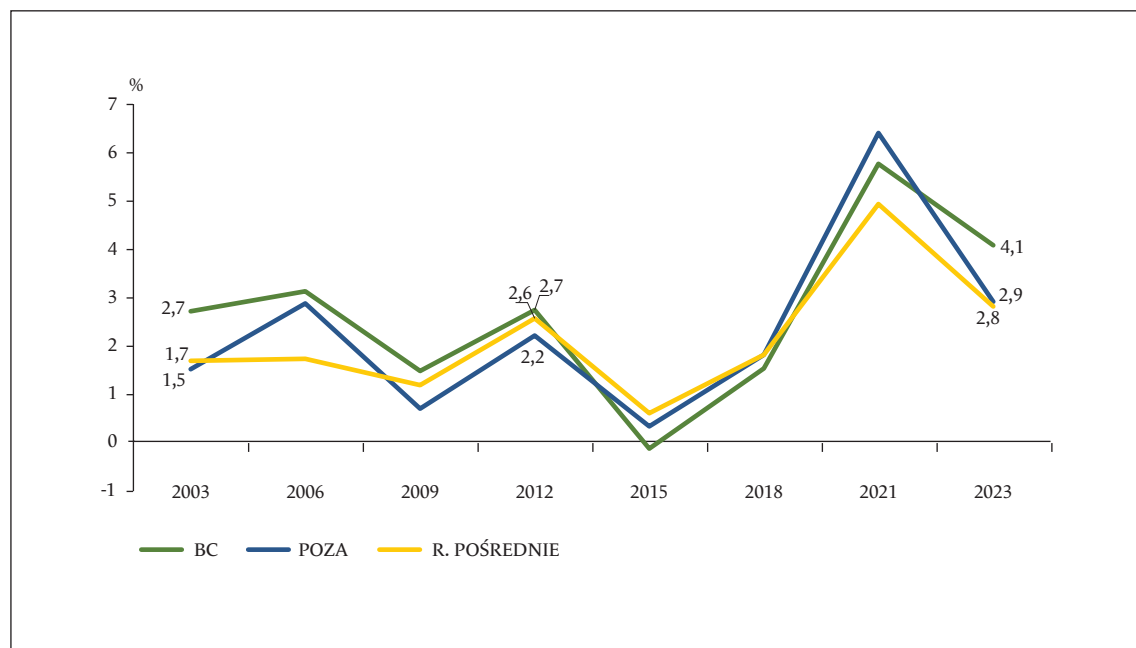
Pod względem poziomu inflacji ciekawy przykład stanowią Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy, które dobrze radziły sobie z inflacją w ciągu 20 analizowanych lat. Mają nadzór bankowy umiejscowiony w banku centralnym, co przeczy tezie Hellera oraz potwierdza wnioski Goodharta i pozostałych zwolenników zaangażowania banku centralnego w nadzór. Sukces tych krajów z punktu widzenia inflacji jeszcze o niczym nie przesądza, jednak warto przypomnieć, że podczas kryzysu finansowego w latach 2007–2009 spośród analizowanych krajów skutki kryzysu najmniej odczuły banki hiszpańskie, o czym wspomniano w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKE-S 2009, s. 1) na temat sprawozdania grupy de Larosièrè'a. Było to po części wynikiem zmian wprowadzonych w latach poprzednich. Hiszpania, wiedząc, że po wejściu do strefy euro nie będzie mogła podnosić stóp procentowych w celu ograniczenia nadmiernej ekspansji kredytowej, dokonała zmian w systemie nadzoru bankowego. Wprowadziła antycykliczne dostosowywanie wielkości wymogów kapitałowych do zmieniającej się koniunktury oraz nałożyła na banki obowiązek konsolidowania ich bilansów. Przykład Hiszpanii pokazuje, że system oparty na zmiennych wymogach kapitałowych może się sprawdzać. Niestety były też aspekty negatywne. Hiszpania przeszła przez okres kryzysu finansowego w dobrej kondycji, jednak potem musiała zmierzyć się z kryzysem w segmencie *cajas* (kasy wzajemnych oszczędności), stanowiącym w 2010 r. około 50% hiszpańskiego sektora bankowego. Problem wynikał z nadmiernej ekspozycji na sektor budowlany i nieruchomości, a światowy kryzys jeszcze nasilił narastające problemy gospodarcze w Hiszpanii. Były one widoczne m.in. w gwałtownym i trwałym spadku PKB, który na koniec 2009 r. wyniósł -3,8% i wywołał recesję, oraz we wzroście stopy bezrobocia z 8,57% na koniec 2007 r. do 25,77% na koniec 2012 r. Na koniec 2023 r. stopa bezrobocia obniżyła się do 11,76%. Dlatego rozpatrując sytuację Hiszpanii tylko z punktu widzenia inflacji – zarówno w obecnych

realiach niestabilności finansowej związanej z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, jak i podczas ostatniego kryzysu finansowego – można powiedzieć, że poradziła sobie bardzo dobrze. Uwzględnienie pozostałych wskaźników gospodarczych nie daje jednak podstaw do optymizmu. Analiza sytuacji w Grecji, Irlandii, Portugalii i we Włoszech tylko w kontekście stopy inflacji prowadzi do identycznych wniosków jak w przypadku Hiszpanii. Jednak banki w tych krajach borykały się m.in. z wysokim, dwucyfrowym poziomem kredytów zagrożonych w latach 2010–2017, a w Grecji nawet do 2020 r. Będzie o tym mowa w dalszej części artykułu.

Wracając do poziomu inflacji – obliczono jej średnią stopę dla grupy państw o podobnym modelu nadzoru bankowego, przyjmując jako punkt wyjścia umiejscowienie nadzoru według danych w 2023 r. Z informacji zaprezentowanych na wykresie 2 wynika, że zarówno rozwiązanie pośrednie, jak i wydzielanie nadzoru do instytucji niezależnej od banku centralnego są równie korzystne.

Wykres 2

Średnia stopa inflacji dla analizowanej grupy państw z uwagi na umiejscowienie nadzoru bankowego (r/r)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu o stopach inflacji.

Obecnie z rozwiązania pośredniego korzystają kraje o silniejszych, lepiej rozwiniętych gospodarkach i systemach finansowych, co sprawia, że ich polityka pieniężna jest skuteczniejsza. Powyższa analiza została zaprezentowana jako średnia dla analizowanej grupy państw, a jak wykazała wcześniejsza obserwacja pojedynczych krajów – w każdej grupie można znaleźć wyjątki.

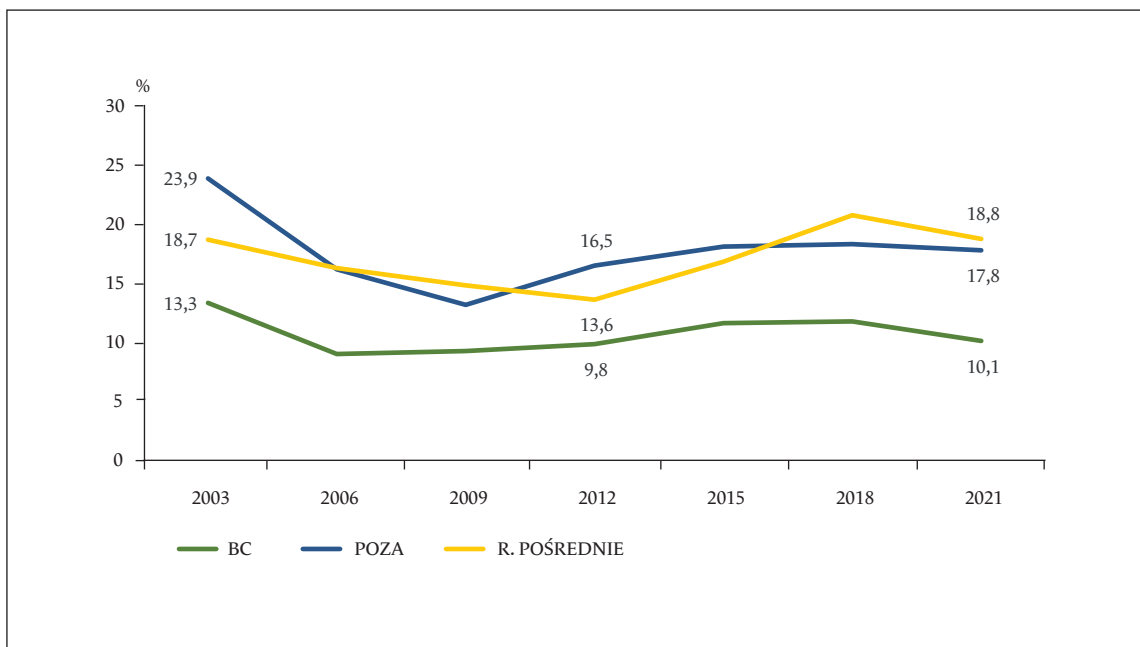
4.2. Wskaźnik Z-score

W kontekście powyższych rozważań warto wspomnieć także o wskaźniku Z-score, obliczanym na podstawie bazowych, nieskonsolidowanych danych bankowych z baz Bankscope i Orbis (dostarczanych przez Bureau van Dijk). Określa on prawdopodobieństwo niewykonania zobowiązania przez krajowy system bankowości komercyjnej. Informuje o odporności systemu bankowego i dlatego im niższy poziom wskaźnika Z-score, tym większe ryzyko niewykonania zobowiązania. Wysoki poziom Z-score danego kraju określa zatem skuteczność jego nadzoru, czyli im wyższy wynik, tym bardziej skuteczny nadzór.

Na wykresie 3 zaprezentowano poziom średniego wskaźnika Z-score w latach 2003–2021 w analizowanej grupie państw, przyjmując jako punkt wyjścia umiejscowienie nadzoru bankowego według danych za 2023 r.

Wykres 3

Średni poziom wskaźnika Z-score dla danej grupy państw z uwagi na umiejscowienie nadzoru



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych na stronie Banku Światowego.

Analizując wykres 3, można stwierdzić, że zarówno rozwiązanie pośrednie, jak i wydzielenie nadzoru do instytucji niezależnej od banku centralnego są w tym kontekście korzystne.

Najwyższym wskaźnikiem Z-score cechuje się sektor bankowy Luksemburga. Jest to jeden z głównych ośrodków finansowych świata, a jednocześnie jedno z najmniejszych państw. Z tego względu poziom jego wskaźnika Z-score nie został uwzględniony w powyższych wyliczeniach w rozwiązaniu pośrednim – żeby nie zawyżać średniej.

Najwyższym średnim poziomem wskaźnika Z-score w badanym okresie, z wyłączeniem Luksemburga, mogą się pochwalić: Szwecja, Austria, Malta, Słowacja, Dania, Hiszpania i Francja. W Szwecji i Danii nadzór bankowy został przeniesiony do niezależnej instytucji, a wskaźniki NPLs (*non-performing loans*), obrazujące wartość kredytów zagrożonych do ogółu kredytów, są na bardzo niskim poziomie. Mogłoby to potwierdzać prawidłowość wyboru tego modelu nadzoru bankowego. Z drugiej strony w Austrii funkcjonuje rozwiązanie pośrednie – zadania nadzorcze zostały podzielone pomiędzy bank centralny i wyznaczoną instytucję. Podobnie jest we Francji, gdzie nadzór bankowy w okresie globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2009 spełnił swoje zadania, jednak władze francuskie uznały za konieczne zwiększenie udziału banku centralnego w procesie nadzorczym, ponieważ to właśnie globalny kryzys finansowy uwypuklił rolę banków centralnych w zwalczaniu jego skutków.

Jeśli chodzi o nadzór bankowy bezpośrednio w strukturach banku centralnego, to najwyższym średnim wskaźnikiem Z-score w badanym okresie charakteryzują się Słowacja i Hiszpania. Po raz kolejny dobrze wypada Hiszpania, dlatego warto przeanalizować jej model nadzoru bankowego i uwzględnić bank centralny, poszukując optymalnego modelu. Może niekoniecznie cały nadzór bankowy powinien być zlokalizowany w banku centralnym, jednak rozwiązanie pośrednie, uwzględniające rolę banku centralnego, wydaje się słusznym kierunkiem.

4.3. Kredyty zagrożone (*non-performing loans*, NPLs)

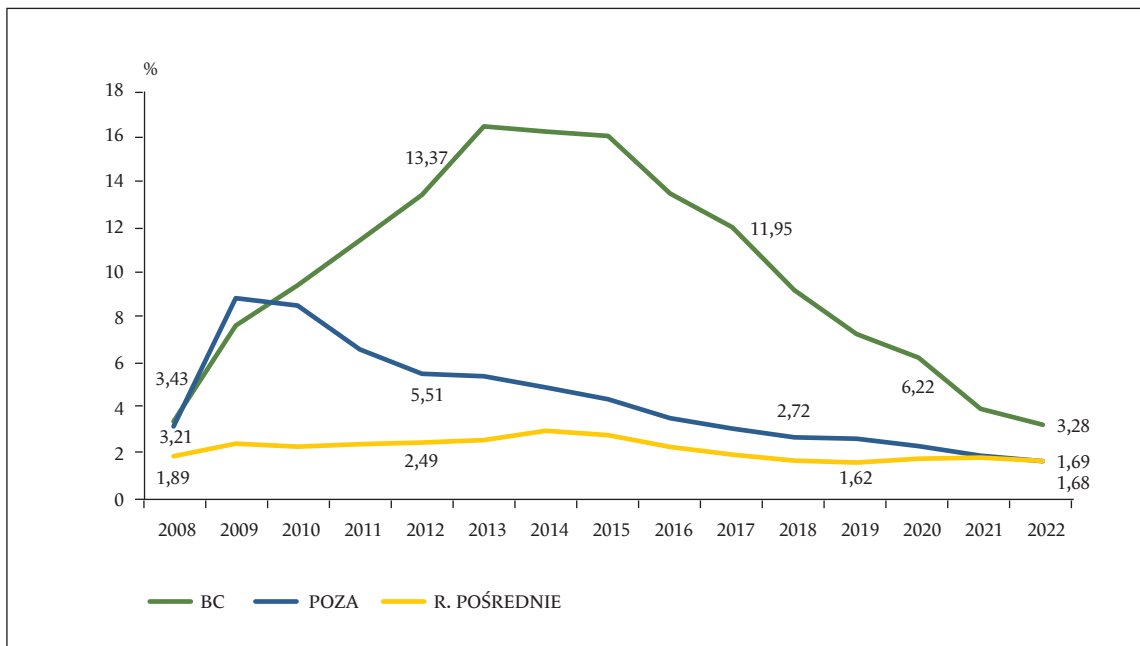
W artykule przeanalizowano średni udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem, ponieważ wysokie wskaźniki NPLs w bilansach banków mogą mieć negatywny wpływ na stabilność systemu bankowego. Mogą jednocześnie ograniczać zdolność sektora bankowego do udzielania pożyczek. W efekcie wysokie kredyty zagrożone wymagają tworzenia wyższych rezerw, co prowadzi do obniżenia zysków sektora bankowego. Dodatkowo, kredyty zagrożone cechują się wyższymi wagami ryzyka, przez co zwiększają się potrzeby kapitałowe danej instytucji. Na wykresie 4 przedstawiono średni udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem w latach 2008–2022, oczywiście w kontekście umiejscowienia nadzoru bankowego.

Średni poziom kredytów zagrożonych znacznie się pogorszył po okresie globalnego kryzysu finansowego, szczególnie w państwach, w których nadzór był umiejscowiony w banku centralnym. Kredyty zagrożone w krajach strefy euro – w Grecji, Irlandii, Portugalii i we Włoszech, a także na Cyprze – charakteryzowały się dwucyfrowym udziałem w kredytach ogółem w następstwie globalnego kryzysu finansowego. Kredyty zagrożone znalazły się w centrum uwagi zarówno organów regulacyjnych, jak i banków, ponieważ podwyższają ryzyko związane z upadłością banków, co może wywołać kryzys w sektorze bankowym w danym kraju. Oczekiwano, że recesja wywołana przez COVID-19 (według WHO okres pandemii to marzec 2020 – maj 2023 r.) pogorszy jakość aktywów bankowych w wyniku wzrostu udziału kredytów zagrożonych. Jak jednak wskazuje powyższa analiza, oczekiwany szok nie nastąpił. W całym badanym okresie najstabilniejsze jest rozwiązanie pośrednie, trzeba jednak dodać, że kredyty zagrożone w ujęciu zagregowanym odzwierciedlają jakość portfela kredytowego sektora bankowego w danym kraju. Z rozwiązania pośredniego korzystają obecnie państwa wyróżniające się silniejszym systemem finansowym, więc poziom kredytów zagrożonych w tej grupie jest proporcjonalnie niższy. Z wykresu 4 wynika, że państwa, w których za nadzór bankowy nie odpowiada tylko bank centralny, mają mniejszy udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem. Trzeba jednak pamiętać,

że bankowi centralnemu trudniej zagwarantować stabilność finansową w sytuacji braku informacji pozyskiwanych w ramach nadzoru. Warto zatem pochylić się nad rozwiązaniem pośrednim, uwzględniającym rolę zarówno banku centralnego, jak i niezależnego organu nadzoru.

Wykres 4

Średni udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem w badanej grupie państw z perspektywy umiejscowienia nadzoru

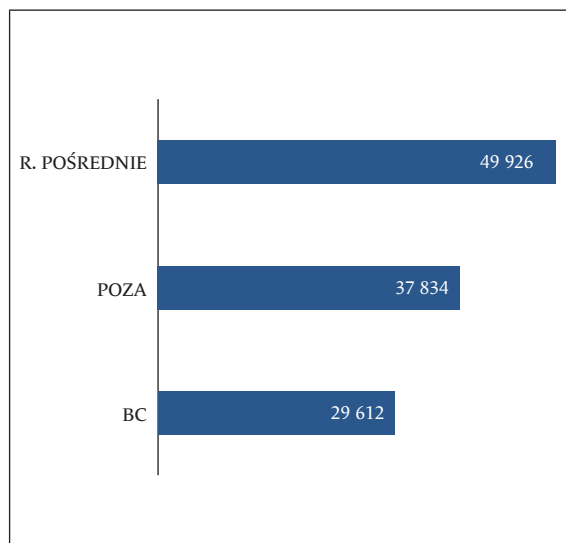


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

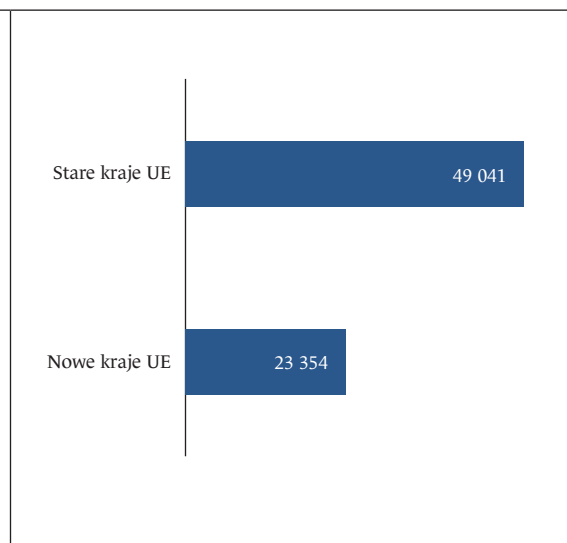
5. Model nadzoru bankowego a PKB *per capita*

Opierając się na obserwacjach dotyczących 140 krajów w latach 1998–2010, Eichengreen i Dincer (2011, s. 2) stwierdzili, że odpowiedzialność za nadzór jest zwykle przypisana do banku centralnego w krajach o niskich dochodach, gdzie ta instytucja jest jedną z niewielu agencji sektora publicznego o wymaganych zdolnościach administracyjnych. Do tych samych konkluzji doszli Masciandaro i Romelli, podkreślając w swoim artykule (2018, s. 25), że koncentracja nadzoru w banku centralnym jest częstsza w krajach słabiej rozwiniętych. Wnioski te znajdują potwierdzenie w kształtowaniu się PKB *per capita* w 2022 r. z uwzględnieniem przyjętego modelu nadzoru (wykres 5) oraz daty akcesji do UE (wykres 6). W obu wyżej wskazanych badaniach rozpatrywano przypisanie odpowiedzialności za nadzór bankowi centralnemu lub niezależnemu organowi. Nie brano pod uwagę rozwiązania pośredniego – podziału zadań nadzorczych pomiędzy bank centralny a odrębną instytucję.

Wykres 5

Średni PKB *per capita* w 2022 r. (w USD)

Wykres 6

Średni PKB *per capita* w 2022 r. (w USD)

Źródło: opracowanie własne (dane Banku Światowego).

Na wykresach 5 i 6 nie uwzględniono Luksemburga, który w UE charakteryzuje się najwyższym poziomem PKB na mieszkańca. Mimo to grupa państw stosujących rozwiązanie pośrednie wyróżnia się najwyższą średnią wartością PKB *per capita*. Warto dodać, że z rozwiązania pośredniego korzystają obecnie tylko „stare” kraje UE (co pokazuje wykres 6), bogatsze, charakteryzujące się hipotetycznie silniejszym systemem finansowym. Analiza uśrednionych wartości wskazuje, że umiejscowienie nadzoru zależy od poziomu dochodu danego kraju: nadzór jest zwykle przypisany do banku centralnego w krajach o niskich dochodach. Należy jednak pamiętać, że z uwagi na zróżnicowanie rynków od każdej reguły są wyjątki – Irlandia cechuje się drugim co do wielkości PKB *per capita* w UE⁷, a ma nadzór w banku centralnym. Polska pod względem wartości PKB na mieszkańca jest piąta od końca wśród państw UE, a nadzór jest wydzielony do niezależnej instytucji. Z analizy poszczególnych krajów wynika, że spośród dziesięciu państw Unii Europejskiej z najniższą wartością PKB na mieszkańca, aż w ośmiu nadzór sprawuje bank centralny, z czego sześć należy do państw tzw. nowej Unii.

6. Znaczenie dostępu do danych i rejestrów kredytowych w realizacji zadań nadzoru bankowego

W 2008 r. Grupa Trzydziestu (Group of Thirty 2008, s. 15) w raporcie dotyczącym struktury nadzoru finansowego wskazała, że niezależnie od przyjętego modelu nadzoru wszyscy nadzorcy podkreślają

⁷ Główny Urząd Statystyczny Irlandii opublikował 12 lipca 2016 r. zmianę poziomu PKB, znacznie zmieniając jego stopę wzrostu w 2015 r. (do 26,3%). Wynikało to z przeniesienia do Irlandii wielkich korporacji z uwagi na przyjazny system podatkowy. W efekcie od 2015 r. nastąpiło przesunięcie poziomu PKB Irlandii, który jest od tego momentu sztucznie zawyżony.

znaczenie komunikacji i koordynacji działań z bankiem centralnym oraz zaangażowanie banku w zarządzanie kryzysowe. Dlatego Komisja Europejska w strategii dotyczącej danych nadzorczych zwróciła uwagę na znaczenie danych jako potencjalnego źródła wzrostu i innowacji dla gospodarki UE oraz podkreśliła potrzebę lepszego dostępu do danych i ich wymiany za pośrednictwem wspólnych europejskich przestrzeni danych (KE 2021, s. 2). UE oraz krajowe organy nadzoru potrzebują danych, aby nadzorować instytucje i rynki finansowe. Dane umożliwiają organom nadzoru monitorowanie ryzyka, realizację zadań mających na celu zapewnienie stabilności finansowej oraz integralności rynku, a także ochronę inwestorów i konsumentów usług finansowych w UE. Być może stanowi to odpowiedź na pytanie, dlaczego Hiszpania i Portugalia tak dobrze poradziły sobie z utrzymaniem stabilności cen w badanym okresie pomimo umiejscowienia nadzoru w banku centralnym. Trzeba przypomnieć, że najstarszymi rejestrami kredytowymi są rejestry banku centralnego Hiszpanii, gdzie ich gromadzenie rozpoczęto już w 1984 r., oraz banku centralnego Portugalii (tworzony od 1978 r.). Rejestry kredytowe poprawiają jakość informacji kredytowych dostępnych dla sektora finansowego i dostarczają danych wspierających banki centralne i organy nadzoru bankowego. Co więcej, dane z rejestru kredytowego umożliwiają organom nadzoru analizę ekspozycji na ryzyko według sektorów, położenia geograficznego, rodzaju kredytobiorców lub rodzaju kredytów.

7. Podsumowanie

Okres przed globalnym kryzysem finansowym z lat 2007–2009 charakteryzował się przenoszeniem nadzoru bankowego poza struktury banku centralnego, natomiast po kryzysie zwiększano zaangażowanie banków centralnych w nadzór bankowy. Sugerowałoby to, że kryzysy finansowe są istotnym czynnikiem sygnalizującym potrzebę ewolucji roli banków centralnych jako organów nadzoru.

W artykule wskazano, że bank centralny koncentrujący się wyłącznie na stabilności cen osiąga lepsze wyniki w walce z inflacją. Oczywiście można znaleźć wyjątki, które były wymienione przy okazji omawiania modelu nadzoru bankowego i poziomu inflacji. Rozpatrując jednak średnie poziomy stóp inflacji w poszczególnych grupach państw z punktu widzenia umiejscowienia nadzoru, można wykazać, że stosowanie rozwiązania pośredniego lub wydzielenie nadzoru do niezależnej instytucji jest korzystniejszym rozwiązaniem niż umieszczenie nadzoru bankowego w banku centralnym.

Wskaźnik Z-score w państwach, w których nadzór jest sprawowany przez bank centralny, również wypada najmniej korzystnie. W przypadku dwóch pozostałych modeli umiejscowienia nadzoru wyniki są na tyle podobne, że trudno stwierdzić, który jest lepszy. Jednak fakt, że z sześciu państw, w których nadzór jest poza bankiem centralnym, aż cztery to nowi członkowie UE, mający niższe dochody *per capita*, mógłby sugerować, że lepszym modelem umiejscowienia nadzoru jest wydzielenie go do niezależnej instytucji.

Z analizy średniego udziału kredytów zagrożonych w kredytach ogółem wynika, że najmniej korzystnym rozwiązaniem ponownie okazało się pozostawienie nadzoru w banku centralnym, a optymalne jest rozwiązanie pośrednie.

Obecna złożoność rynków finansowych nie pozwala na wprowadzenie jednego modelu nadzoru bankowego pasującego do wszystkich struktur regulacyjnych. Nadzór wymaga ciągłego rozwoju, żeby być przygotowanym na przyszłe wyzwania związane z nowymi technologiami i cyfrową transformacją,

automatyzacją, metodami i narzędziami zrównoważonego finansowania, niepewnością geopolityczną czy zagrożeniami klimatycznymi. Zaprezentowane dane potwierdzają jednak słuszość pierwszej tezy, według której nadzór pozostawiony w banku centralnym jest najmniej korzystnym rozwiązaniem. Udowodnienie drugiej tezy nie jest łatwe, jednak według autora artykułu banki centralne jako podmioty ustalające stopy procentowe i pełniące funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji powinny stanowić część krajowego modelu nadzoru bankowego, zwłaszcza że są dostawcą płynności dla zagrożonych instytucji w sytuacji kryzysowej. Wskazanie optymalnego rozwiązania jest niemożliwe, jednak model pośredni – z podziałem zadań pomiędzy bank centralny i wydzieloną instytucję – wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Jak wspominał Goodhart (2010, s. 13), niewiele można zyskać na skoncentrowaniu całego nadzoru w jednej instytucji. Wyjątkiem są kraje stosunkowo małe lub z niewielką liczbą specjalistów. Bank centralny mógłby się skoncentrować na nadzorze makroostrożnościowym, a wydzielona instytucja na nadzorze mikro. W przypadku banków centralnych strefy euro możemy natomiast mówić o większym zaangażowaniu w nadzór mikroostrożnościowy, ponieważ ich prerogatywy w zakresie polityki pieniężnej oraz nadzoru bankowego są ograniczone działaniami Europejskiego Banku Centralnego, którego znacząca rola stanowi dopełnienie jednolitego modelu nadzoru funkcjonującego na poziomie Unii Europejskiej. Osobną kwestią jest to, czy z uwagi na pełnione funkcje EBC nie okaże się zbyt dużym ośrodkiem władzy oraz jaki będzie wpływ unii bankowej na instytucje kredytowe w konsekwencji różnego traktowania podmiotów znajdujących się w strefie euro i poza tą strefą. Z drugiej strony Ben-David i in. (2018, s. 6) wskazują, że ponadnarodowy organ nadzoru będzie skuteczniejszy i bardziej rygorystyczny. Możliwe, że obecne uprawnienia EBC pozwoliłyby uniknąć problemów banków transgranicznych, takich jak Dexia i Fortis Bank⁸, w przypadku których poszczególne organy nadzorcze reprezentowały interesy krajowe. Oba przykłady wskazują, że niezgodność interesów prowadzi do braku wymiany informacji między organami nadzoru i zniekształcenia decyzji interwencyjnych, jednak to już temat na osobne opracowanie.

Niezbędne jest także wspieranie nadzoru danymi o odpowiedniej jakości, co pozwoli ustalić, w jakich obszarach ryzyko związane ze stabilnością finansową jest najwyższe. Częściowe umiejscowienie nadzoru bankowego w banku centralnym gwarantuje sprawny przepływ informacji w ramach funkcji spełnianych przez bank centralny. W efekcie zyskuje polityka pieniężna banku centralnego, ponieważ dysponuje on szerszą wiedzą o kondycji banków, a także polityka nadzorcza, która może wykorzystywać wiedzę na temat sytuacji makroekonomicznej. Bank centralny, niezależnie od swojej roli, jest ostatecznym organem zapewniającym stabilność sektora bankowego, dlatego powinien być częścią krajowego modelu nadzoru bankowego.

Na zakończenie warto przypomnieć, że we wspomnianej strategii Komisji Europejskiej (KE 2021, s. 4) dotyczącej danych nadzorczych w dziedzinie usług finansowych w UE stwierdzono brak skuteczności formułowania wymogów w zakresie sprawozdawczości i gromadzenia danych. Według badania (ICF, CEPS 2020, s. 10, 164) dotyczącego kosztów przestrzegania przepisów po ekstrapolacji na 11 państw członkowskich UE objętych tym badaniem w kontekście sektora finansowego z czerwca 2019 r. spełnienie unijnych wymogów w zakresie sprawozdawczości generuje dodatkowe koszty dla jednostek sprawozdawczych na poziomie od 4 do 12 mld euro rocznie. Dla wszystkich 27 państw UE wspomniane koszty wyniosłyby więc szacunkowo od 10 do 30 mld euro rocznie. Warto zatem opracować spójną stra-

⁸ Dexia była nadzorowana przez organy Belgii, Francji, Holandii i Luksemburga, a mimo to poniosła porażkę, skutkującą udzieleniem pomocy w 2011 r. w wysokości 6 mld euro. Fortis Bank był nadzorowany przez organy Belgii, Holandii i Luksemburga, a jego problemy rozpoczęły się od dopuszczenia do udziału w przejęciu ABN AMRO pomimo problemów z wypłacalnością.

tegię i optymalizować model nadzoru, aby te koszty obniżyć. Obecnie to, co dzieje się w jednym kraju, może wpływać na inne kraje, a istnienie globalnych konglomeratów finansowych jeszcze bardziej zwiększa potrzebę koordynacji zadań nadzorczych na poziomie Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Ben-David I., Cerulli G., Fiordelisi F., Marques-Ibanez D. (2018), *Seeking My Supervisor: Evidence from the Centralization of Banking Supervision in Europe*, mimeo.
- Bujak B. (2017), *Nadzór bankowy w Polsce. Dyskusja możliwych rozwiązań*, Wydawnictwo edu-Libri.
- Eichengreen B., Dincer N. (2011), *Who should supervise? The structure of bank supervision and the performance of the financial system*, NBER Working Paper, 17401.
- EKE-S (2009), *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania grupy de Larosièrè'a*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.2009.318.01.0057.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2009%3A318%3AFULL.
- Fraccaroli N. (2019), *Supervisory governance, capture and non-performing loans*, Staff Working Paper, 820.
- Goodhart C. (2000), *The organizational structure of banking supervision*, LSE Financial Markets Group and ESRC Research Centre, Special Paper, 127.
- Goodhart C. (2010), *The changing role of central banks*, BIS Working Papers, 326.
- Group of Thirty (2008), *The structure of financial supervision. Approaches and challenges in a global marketplace*, The Group of Thirty, www.group30.org.
- Heller H.R. (1991), *Prudential supervision and monetary policy*, w: J. Frenkel, M. Goldstein (red.), *Essays in Honor of Jacques Pollack*, International Monetary Fund.
- ICF, CEPS (2020), *Study on the costs of compliance for the financial sector*, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b62e682-4e0f-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en>.
- KE (2021), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia dotycząca danych nadzorczych w dziedzinie usług finansowych w UE*, Komisja Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0798>.
- de Larosièrè Group (2009), *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf.
- Masciandaro D., Quintyn M. (2009), *Regulating the regulators: the changing face of financial supervision architectures before and after the crisis*, *European Company Law*, 6(5).
- Masciandaro D., Romelli D. (2018), *Central bankers as supervisors: Do crises matter?*, *European Journal of Political Economy*, 52(C), 120–140.
- Nadolska A. (2022), *Czy Polska potrzebuje nadzoru finansowego typu Twin Peaks?*, *Bank i Kredyt*, 53(2), 203–230.
- NBP (2009), *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski.
- Taylor M. (2009), *Twin Peaks Revisited*, Centre for Study of Financial Innovation.

Banking supervision and its place in the European Union

Abstract

The aim of this article is to indicate the optimal model of banking supervision from the perspective of its location: (1) at the central bank, (2) outside the central bank, i.e. entrusting supervisory tasks to another authority or (3) an indirect solution – that is, division of supervisory tasks between the central bank and a separate institution. The analysis of the incoming data will result in the optimal model of banking supervision in consideration of the inflation rate, the Z-score factor, the ratio of non-performing loans in relation to total loans, as well as the ranking of available literature.

The 2007–2009 financial crisis showed that supervision needs to be developed by introducing significant changes in the form of a single set of supervisory rules. The crisis in international financial markets, which has manifested in the form of liquidity management problems, has made it clear that the first institution that can respond effectively and mitigate such crisis is the central bank. This is also confirmed by the conclusions of the report, which was prepared under the leadership of Jacques de Larosière, pointing on the need to create a European system of financial supervision. In addition, the opinion of outstanding economists was also presented in the topic discussed in the article.

The direct objectives of banking supervision in all countries are the same and focus on a deposit protection and system stability. The article presents the view that the partial location of banking supervision in the central bank takes the perspective of the location of supervision as an optimal solution to assist the central bank in performing various functions. The main argument for combining the functions of monetary policy and banking supervision in the central bank is the care and co-responsibility of the central bank for the stability of the financial system as a whole. Finally, both, the monetary policy gains, as the central bank has a wider knowledge about the condition of banks, as well as supervisory policy, for which knowledge about the macroeconomic situation can be used. From the perspective of the central bank, it is important to have a quick yet reliable information about the financial situation of both individual banks and the banking sector as a whole, as the potential threat can come from not only at home but also abroad.

The current complexity of financial markets does not allow for a single model of banking supervision that fits all regulatory structures. Supervision requires continuous development in area such as preparation for future challenges related to the development of new technologies and digital transformation, automation, methods and tools of sustainable finance, geopolitical uncertainty and threats related to climate change. With the exception of relatively small countries or countries with a small number of qualified professionals, little can be gained by concentrating all supervision within a single institution.

In conclusion, while it is highly challenging to identify a single, optimal solution, the use of an indirect solution with the division of tasks between the central bank and the dedicated institution seems to be a plausible solution.

Keywords: central bank, banking/financial supervision model, financial stability, financial crisis

