

Sebastian Plóciennik

Uniwersytet Wrocławski

STANOWISKO NIEMIEC WOBEC JEDNOLITEGO MECHANIZMU NADZORU BANKOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Starania o utworzenie unii bankowej w Unii Europejskiej koncentrowały się w 2012 r. przede wszystkim na wspólnym nadzorze bankowym. Ustalono w szczególności, że wspólny nadzór ma być umiejscowiony w Europejskim Banku Centralnym, ale obejmie bezpośrednio jedynie największe banki krajów członkowskich. Mniejsze instytucje finansowe pozostaną pod kontrolą dotychczasowych instytucji nadzoru na poziomie narodowym. Wśród krajów, które popierały takie rozwiązanie, były Niemcy. W artykule zostały przeanalizowane powody, dla których Berlin opowiadał się za „podzielonym” nadzorem, pomimo istotnych wad takiego rozwiązania. Najwięcej przesłanek wskazuje na zamiar ochrony własnego, bardzo specyficznego sektora bankowego przed ingerencją instytucji wspólnotowych. W porównaniu z innymi krajami Europy Niemcy cechuje dominacja małych i średnich instytucji finansowych. Odgrywają one kluczową rolę w dostarczaniu usług finansowych sektorowi średnich firm, który stanowi najważniejszy element nadreńskiego kapitalizmu. Mniejsze banki rozwinęły z tymi firmami niemal symbiotyczne relacje, z których wynika np. ich uniwersalny charakter: cecha z reguły krytykowana po kryzysie, ale w Niemczech broniona ze względu na tradycję i niższe koszty dla firm. Dążenie do pozostawienia mniejszych banków pod nadzorem narodowym można także wyjaśnić ich specyficzną strukturą własnościową. Większość z nich należy do państwa lub ma charakter spółdzielczy i może być wykorzystywana do realizacji lokalnej i regionalnej polityki gospodarczej. To nie jedyny powód ich atrakcyjności dla sfery polityki. Miejsca w zarządach i radach nadzorczych banków publicznych stanowią dla partii politycznych atrakcyjny instrument prowadzenia polityki personalnej. Z powyższych względów liczba zwolenników poddania średnich i małych banków nadzorowi spoza Niemiec, który mógłby zakwestionować pewne praktyki, jest dość ograniczona. Dodatkowo dochodzą argumenty związane z niezależnością funkcjonalną banku centralnego. Kwestia ta jest istotna z powodu tradycyjnie antyinflacyjnej orientacji niemieckiej polityki makroekonomicznej. Berlina obawia się od kilku lat, że Europejski Bank Centralny, stworzony niemal na wzór Bundesbanku, traci swój restrykcyjny profil i w kolejnych latach może się przychylić ku akceptowaniu bardziej ekspansywnej polityki monetarnej, której skutkiem będzie wyższa inflacja. W tym kontekście uczynienie EBC instytucją odpowiedzialną za całość nadzoru nad bankami europejskimi mogłoby generować konflikty z polityką monetarną. Ostatni argument wyjaśniający niemieckie stanowisko wobec wspólnego nadzoru to kształt niemieckich instytucji nadzoru nad systemem finansowym. RFN przyjęła model, w którym zadania dzielą między sobą bank centralny i specjalny urząd, wspierane przez inne gremia i stowarzyszenia instytucji finansowych. Jak dotąd, funkcjonował on dość skutecznie, co może zachęcać do forsowania podobnych rozwiązań na poziomie ponadnarodowym.

Słowa kluczowe: nadzór bankowy, unia bankowa, Niemcy.

1. Wstęp¹

Jednym z najważniejszych wydarzeń w polityce integracyjnej Europy w 2012 r. było podjęcie pierwszych formalnych decyzji dotyczących utworzenia tzw. unii bankowej, czyli jednolitych zasad działania dla banków w Unii Europejskiej (bądź w strefie euro). Realizacja tego celu nie nastąpi z pewnością szybko. Chodzi bowiem o wyzwanie porównywalnej wagi i równie kontrowersyjne, co wprowadzenie wspólnej waluty. Nie powinno więc dziwić, że o ile sens istnienia unii bankowej nie stanowi dla większości krajów członkowskich przedmiotu sporu, o tyle są nim szczególne rozwiązania.

Na kształt przyjętych ostatecznie regulacji ogromny wpływ miały Niemcy, największa gospodarka UE, której znaczenie systemowe dodatkowo wzrosło w ostatnich latach dzięki względnie dobrej, jak na Europę, sytuacji gospodarczej. Niemcy zdołały przede wszystkim przeforsować agendę stopniowego, ostrożnego tworzenia unii bankowej. Pierwszy etap ma być poświęcony instytucjom wspólnego nadzoru, dopiero w dalszej perspektywie będą tworzone podstawy wspólnotowej odpowiedzialności za banki, w szczególności system ich ratowania oraz zasady upadłości. W kontekście samego nadzoru Niemcy zdołały przeforsować rozwiązanie, na mocy którego ogólny nadzór sprawować będzie wprawdzie Europejski Bank Centralny, ale bezpośrednio będą podlegać mu jedynie największe banki o znaczeniu systemowym. Istnieje przynajmniej kilka powodów, dla których nie jest ono pozbawione kontrowersji.

Po pierwsze, trudno twierdzić, że niektóre banki, zwłaszcza małe, nie mają znaczenia systemowego. W pewnych warunkach ich problemy także mogą być groźne dla całego systemu, zwłaszcza jeśli są one ze sobą powiązane wzajemnymi udziałami lub gdy rynek oceni, że banki o podobnym profilu mogą mieć te same problemy. Taki przypadek miał miejsce w Hiszpanii, gdy zaczęły upadać stosunkowo niewielkie cajas.

Po drugie, za wyłączością nadzoru wspólnotowego przemawia również problem niezależności nadzorów narodowych. Instytucje nadzorcze opierają się wprawdzie na zawartych w prawie procedurach, ale ich stosowaniem zajmują się zazwyczaj osoby, które miały lub mają powiązania z branżą bankową lub sferą polityczną. Sieci nieformalnych powiązań mogą sprawić, że problemy banków mogą być skrywane, a nadzór może uchylać się przed podejmowaniem koniecznych działań. Także i ten przypadek miał miejsce w Hiszpanii [Garicano 2012].

Istnieją jednak również argumenty za pozostawieniem części sektora bankowego pod nadzorem narodowym. Po pierwsze, nadzór narodowy może mieć znacznie głębszą wiedzę o lokalnym sektorze bankowym i łatwiejszy dostęp do informacji. Ta przewaga wynika z faktu, że są w nim zaangażowani wcześniejsi insiderzy, którzy są konfrontowani w mniejszym stopniu z asymetrią informacji niż outsiderzy. Po dru-

¹ Tekst został ukończony w marcu 2013 roku. Analiza obejmuje okres do końca 2012 roku.

gie, utworzenie europejskiego nadzoru przejmującego kompetencje narodowych organów byłoby powiązane z bardzo wysokimi kosztami początkowymi. Trudno również wykluczyć wysokie koszty polityczne: unijne organy nadzoru mogłyby się stać idealnym celem ataku partii eurosceptycznych i pożywką dla spiskowych teorii, np. o używaniu nadzoru przez jedno państwo do „niszczenia” instytucji bankowych w innych.

Niemcy przyjęły opcję „podziału” nadzoru, która na pierwszy rzut oka wydaje się rozstrzygnięciem mniej optymalnym. Jest ono wprawdzie zgodne z zasadą stopniowego budowania unii bankowej, ale jednocześnie łączy wady obydwu rozwiązań – wspólnotowego i narodowego. Musiały zatem istnieć po stronie Niemiec silne argumenty specyficzne. Wynikały one z charakteru niemieckiej bankowości, niemieckiego nadzoru, a także niemieckiej polityki, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym. W tym kontekście można postawić cztery zasadnicze hipotezy.

Po pierwsze, niemiecki sektor bankowy jest wyjątkowo rozdrobniony: cechuje go duża liczba średnich i małych banków. W tej sytuacji chęć „podziału” nadzoru można wyjaśnić dążeniem do zachowania kontroli nad dużą częścią własnych instytucji finansowych czy wręcz ochrony przed przejęciem. Być może Niemcy obawiają się, że „wspólny” nadzór mógłby przeforsować zasady, zgodnie z którymi wspierane byłyby transnarodowe fuzje w sektorze bankowym.

Po drugie, warto się przyjrzeć roli, jaką średnie i małe banki odgrywają w niemieckim kapitalizmie jako pośrednicy finansowi dla kluczowego sektora średnich firm (tzw. Mittelstand). Z tych powodów niemieckie państwo może być zainteresowane ich ochroną przed presją „zewnętrznego” nadzoru.

Trzecia hipoteza mówi o tym, że małe i średnie banki są ważne z punktu widzenia polityki lokalnej i regionalnej jako instrument realizacji specyficznych celów rozwojowych i społecznych. Z tego powodu w szeregach partii politycznych nie brak zwolenników „osłabienia” uprawnień ponadnarodowego nadzoru, który mógłby realizację tejsze polityki skomplikować.

Po czwarte wreszcie, Niemcy obawiają się koncentracji kompetencji nadzorczych na poziomie banku centralnego ze względu na zagrożenie jego niezależności w realizacji polityki pieniężnej. W warunkach kryzysu bank może być np. postawiony przed wyborem, czy ratować banki, czy stabilność pieniądza. Rozproszenie instytucji niemieckiego nadzoru jest rozwiązaniem na korzyść stabilności monetarnej. Dążenie, by narodowy nadzór sprawował nadal bieżący nadzór nad mniejszymi instytucjami w Europie, może wynikać z antyinflacyjnych priorytetów RFN.

Powyższe hipotezy zostaną poddane szerszej analizie w dalszej części opracowania. Przedtem jednak konieczne jest wyjaśnienie, czym jest unia bankowa w UE oraz co udało się dotąd osiągnąć w toku negocjacji między krajami członkowskimi.

2. Europejska unia bankowa: koncepcja i rozstrzygnięcia w 2012 r.

Sektor bankowy w Unii Europejskiej podlega intensywnej integracji od połowy lat 80., gdy podejmowano decyzje o utworzeniu wspólnego rynku. Opierała się ona jednak głównie na otwieraniu rynków narodowych, a więc znoszeniu barier dostępu. Integracja pozytywna – tworzenie wspólnych instytucji polityki wobec sektora, takich jak nadzór, czy instrumenty gwarancyjne – była w zasadzie poza dyskusją. Władze narodowe traktowały sektor finansowy jako istotny element polityki gospodarczej i nie zamierzały ryzykować utraty kontroli nad jego funkcjonowaniem. Najważniejszymi instrumentami integracyjnymi były międzynarodowe umowy Basel I (1988) i Basel II (2004) dotyczące zarządzania ryzykiem oraz szczegółowe dyrektywy Komisji Europejskiej. Utworzenie Europejskiej Unii Monetarnej (EMU) i wprowadzenie euro nie stanowiło przełomu. Skupiano się ówczesnie na kwestii harmonizacji polityki budżetowej, której narodowy charakter stanowił i wciąż stanowi wyzwanie dla spójności strefy euro.

Co zmieniło się w ostatnich latach, że liderzy UE zaczęli mówić otwarcie o konieczności stworzenia unii bankowej? Kluczową kwestią był nie tylko kryzys instytucji finansowych, które przed rokiem 2008 inwestowały w toksyczne papiery na rynku USA. Chyba ważniejszy był mechanizm „zarażania” pomiędzy bankami a państwami. Z jednej strony władze narodowe decydowały się na ratowanie sektora bankowego za pomocą publicznych budżetów. W ten sposób np. Irlandia, która miała niskie zadłużenie publiczne przed kryzysem i nienaganną wiarygodność finansową, w bardzo krótkim czasie stała się krajem wysoce zadłużonym, mającym problemy ze sprzedażą swoich obligacji. Z drugiej strony banki, które posiadały w swoich aktywach obligacje krajów popadających w kryzys, także zaczynały mieć kłopoty z utrzymaniem wysokich ratingów i wypłacalnością [Whyte 2012].

Początkowo UE skupiała się na pomocy państwom. To dla nich stworzono EFSM (European Financial Stability Mechanism), następnie ESM (European Stability Mechanism), ponadto ich obligacje zaczął skupować Europejski Bank Centralny. Oczywiście było jednak, że docelowo trzeba będzie poświęcić wiele uwagi sektorowi bankowemu, jego niestabilność stała się bowiem bezpośrednim zagrożeniem dla wspólnej waluty euro.

Pierwsze konkretne kroki w kierunku unii bankowej poczyniono po 2008 roku. Wśród nich warto wymienić zastąpienie Europejskiego Komitetu Nadzorów Bankowych (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) Europejską Agencją Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), a także Europejską Agencją Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA) oraz Europejską Agencją Nadzoru nad Sektorem Ubezpieczeń i Ubezpieczeń Zakładowych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA). Nowym elementem było także badanie wypłacalności największych europejskich banków (tzw. *stress-test*), które po raz pierwszy przeprowadzono w lipcu 2010 roku. Powyższe działania szły w dobrym kierunku,

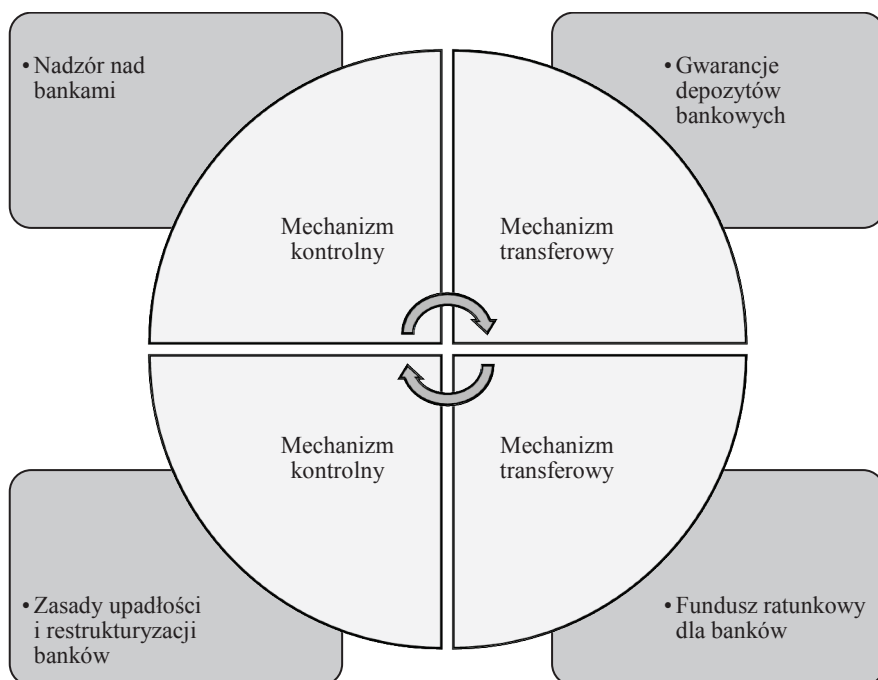
trudno jednak było uznać je za wystarczające. Pokazał to choćby przykład banków hiszpańskich i cypryjskich, które przeszły testy pomyślnie, ale ostatecznie popadły w problemy finansowe.

Prawdziwa unia bankowa wymagałaby jednak wprowadzenia w Europie czterech instytucji. Po pierwsze, w pełni zintegrowanego nadzoru nad bankami, który byłby w stanie wykrywać transgraniczne zagrożenia i gwarantowałby jednolite traktowanie instytucji finansowych w UE. Po drugie, musiałyby istnieć wspólne gwarancje depozytowe, dzięki którym prawdopodobieństwo wybuchu paniki finansowej i gwałtownego wycofywania depozytów z zagrożonych banków zostałoby zminimalizowane. Po trzecie, unia bankowa wymaga istnienia wspólnych zasad restrukturyzacji i upadłości banków, które popadną w problemy finansowe. Po czwarte wreszcie, konieczne jest wprowadzenie wspólnego mechanizmu rekapitalizacji banków, który byłby finansowany przez same banki, a w fazie początkowej ze środków publicznych.

Najnowszy rozdział w pracach nad unią bankową rozpoczął się od projektu złożonego 23 maja 2012 r. przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Ten ambitny dokument przewidywał daleko idącą federalizację wszystkich czterech elementów unii bankowej, zaś wspólny nadzór – Single Supervisory Mechanism (SSM) – miał rozpocząć działalność już w 2013 roku. Na spotkaniu w czerwcu 2012 r. przedstawiciele krajów członkowskich potwierdzili zamiar zbudowania unii bankowej, choć nie określili, co dokładnie ma ona oznaczać [Whyte 2012, s. 5]. Informacja poszła jednak w świat i europejska opinia publiczna została skonfrontowana z licznymi komentarzami ekspertów i polityków wobec nowego pomysłu integracyjnego. Kraje członkowskie zaczęły precyzować swoje stanowiska. Niemcy, jak łatwo się domyślić, postawiły mocne weto przeciwko tak daleko idącemu projektowi.

Kolejny etap rozpoczął się we wrześniu 2012 r., gdy Komisja Europejska opublikowała „mapę drogową” dla unii bankowej, przedstawiła projekt umiejscowienia SSM w EBC oraz określiła nowe kompetencje EBA. Był to plan dużo ostrożniejszy w kwestii federalizacji niż wcześniejszy pomysł Barosso. Mimo to budził kontrowersje: jedna z nich dotyczyła tego, czy wszystkie 6000 banków w UE ma podlegać bezpośredniemu nadzorowi EBC. W kolejnych tygodniach wykuwano kompromis. Zwyciężał pogląd, że bieżący nadzór EBC powinien objąć tylko duże banki, mniejsze instytucje zaś będą wciąż pozostawały pod pieczę narodowych instytucji. EBC miałby jednak prawo w każdej chwili podjąć odpowiednią interwencję.

Ostatecznie na szczycie ECOFIN w grudniu 2012 r. ustalono, że EBC będzie bezpośrednio zajmował się bankami, których aktywa przekraczają poziom 30 mld euro bądź suma bilansowa jest wyższa niż 20% PKB kraju, z którego pochodzą. Pod to kryterium podpadało ok. 150-200 instytucji finansowych. Pozostałe miały być nadzorowane przez narodowe instytucje. EBC miał jednak prawo wkroczenia w ich kompetencje, jeśli jest to „konieczne dla jednolitego zastosowania kryteriów nadzoru”. To miękkie kryterium, otwierające pole do politycznej interpretacji [Paul 2013].



Rys. 1. Filary unii bankowej

Źródło: opracowanie własne.

Co równie istotne, wspólny nadzór miał rozpocząć działalność dopiero w 2014 r., czyli rok później, niż pierwotnie zakładano. Uspokojenie na rynkach finansowych zmniejszyło jednak presję na podejmowanie szybkich kroków, dlatego liderzy europejscy postanowili dać sobie nieco więcej czasu. Wciąż wiele kwestii pozostało bez rozstrzygnięcia, np. jak zagwarantować, że sprawowanie nadzoru przez EBC nie będzie w konflikcie z celami jego polityki pieniężnej. Innym problemem było określenie warunków uczestnictwa w unii bankowej krajów spoza strefy euro czy znalezienie formuły dla kompetencji EBA. Nie rozstrzygnięto też kwestii związanych z pozostałymi filarami unii bankowej, a więc z zasadami restrukturyzacji banków, gwarancji depozytów oraz dokapitalizowania instytucji finansowych z ESM. Tak skromny dorobek szczytu nie wzbudził entuzjazmu. „The Economist” stwierdził, że „to nie krok w kierunku rozwiązania kryzysu, a bardziej powłóczenie nogami” [The Economist 2012, *Europe’s banking union...*]. Wszystko wskazywało więc na to, że realizacja unii bankowej zajmie jeszcze sporo czasu.

3. Zasięg europejskiego nadzoru bankowego: stanowisko Niemiec

Pierwszy etap prac nad unią bankową w Europie przyniósł niewiele konkretów – jedynym jest tak naprawdę „podzielony” nadzór. Czas przyjrzeć się, dlaczego Niemcy tak bardzo naciskały na przyjęcie tego rozwiązania. Zgodnie z wcześniejszymi hipotezami owe motywy wynikają ze struktury sektora bankowego w Niemczech, jego specyficznej roli w funkcjonowaniu niemieckiego kapitalizmu, jego znaczenia politycznego, a także z dążenia Niemiec, by nadzór w EBC nie zakłócał realizacji polityki pieniężnej.

a. Struktura niemieckiego sektora bankowego

Pierwsza hipoteza wymieniona we wstępie mówi o tym, że Niemcy przeforsowały wyłączenie małych banków z bezpośredniego nadzoru EBC ze względu na fakt, że sami takich banków mają szczególnie dużo. Czy tak rzeczywiście jest?

Będąc jedną z największych gospodarek świata, Niemcy mają odpowiednio duży sektor bankowy o łącznej sumie bilansowej 8,634 bln euro w 2012 roku. W top 10 największych banków świata próżno jednak szukać pochodzącej z RFN instytucji. Europejskie porównania nie wyglądają inaczej. Wprawdzie Deutsche Bank był w 2012 r. drugim pod względem wielkości bankiem, ale w pierwszej dwudziestce zmieścił się jeszcze tylko Commerzbank.

Krótko mówiąc: duża kwota bilansowa jest rozłożona na wiele instytucji. W 2012 r. ich liczba sięgała 1869, co i tak jest wartością niższą niż w ubiegłych latach. W 2005 r., zanim ruszyła fala konsolidacji i przejęć, było ich 2089 [Deutsche Bundesbank 2013, s. 6]. W Niemczech wyraźnie więc dominowały i dominują nadal małe oraz średnie banki.

Jest to niewątpliwie ważna poszlaka wyjaśniająca, dlaczego rząd RFN forsował wyłączenie mniejszych banków spod wspólnego nadzoru. Warto jednak podkreślić, że nie jest ona jednak wystarczająca. Owe małe i średnie banki muszą jeszcze pełnić w niemieckim kapitalizmie szczególną funkcję i wypełniać ją w sposób, który może w przyszłości zostać podany w wątpliwość przez nieniemiecki nadzór.

Tabela 1. Największe banki w Europie

Pozycja	Bank	Kraj	Suma aktywów w mld euro	Dane z:
1	2	3	4	5
1	HSBCHoldings	Wielka Brytania	2,040	31.12.2012
2	Deutsche Bank	Niemcy	2,012	31.12.2012
3	CréditAgricole	Francja	2,008	31.12.2012
4	BNP Paribas	Francja	1,994	30.09.2012
5	Barclays	Wielka Brytania	1,834	31.12.2012
6	Royal Bank of Scotland	Wielka Brytania	1,615	31.12.2012
7	Santander Group	Hiszpania	1,270	31.12.2012
8	Société Générale	Francja	1,251	31.12.2012

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5
9	ING Group	Holandia	1,169	31.12.2012
10	Groupe BPCE	Francja	1,191	30.09.2012
11	Lloyds Banking Group	Wielka Brytania	1,190	30.09.2012
12	UBS	Szwajcaria	1,043	31.12.2012
13	UniCredit Group	Włochy	0,927	31.12.2012
14	Credit Suisse Group	Szwajcaria	0,765	31.12.2012
15	Rabobank	Holandia	0,752	31.12.2012
16	Nordea	Szwecja	0,677	31.12.2012
17	Intesa Sanpaolo	Włochy	0,669	30.09.2012
18	Commerzbank	Niemcy	0,636	31.12.2012
19	BBVA	Hiszpania	0,645	30.09.2012
20	Standard Chartered	Wielka Brytania	0,483	31.12.2012

30.09. 2012: | 1 EUR = 1.2087 CHF | 1 EUR = 0.7954 GBP

31.12.2012: 1 USD = 0.7576 EUR | 1 EUR = 1.2074 CHF | 1 EUR = 0.8125 GBP

Źródło: <http://www.banksdaily.com/topbanks/Europe/2012.html>.

Tabela 2. Największe banki niemieckie w 2011 r. według sektorów

Banki prywatne		Landesbanken		Sparkassen		Sektor spółdzielczy	
Deutsche Bank	2,164	LBBW	0,373	Hamburger Spk	0,039	DZ Bank	406
Commerzbank	0,662	Bayern	0,309	Spk Koeln – Bonn	0,029	WGZ Bank	94
Unicredit Bank	0,386	NordLB	0,228	Kreissparkasse Koeln	0,025	DG Hyp	58
Eurohypo	0,203	WestLB	0,168	FrankfurterSpk	0,018	WL Bank	43
Postbank	0,192	Helaba	0,164	SpkMuenchen	0,016	Apo Bank	39

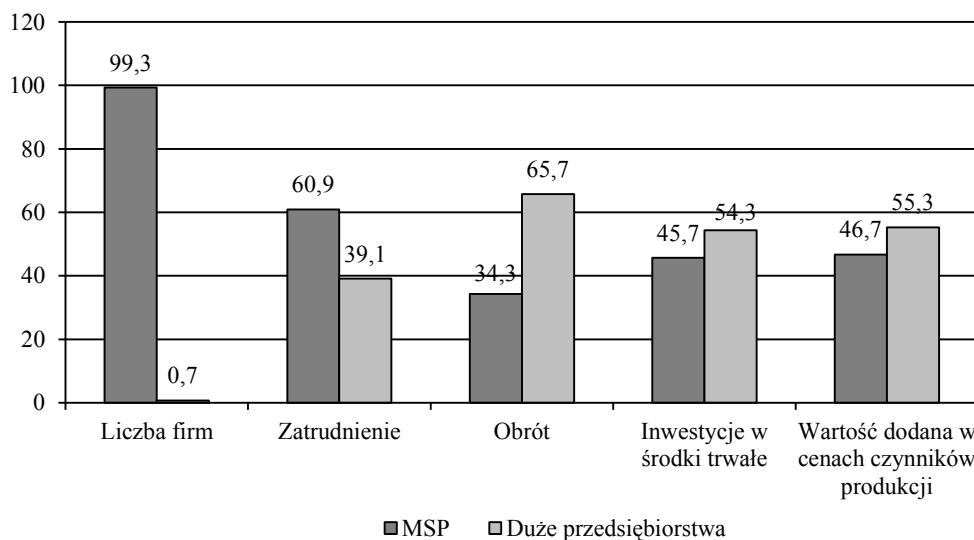
Źródło: [Die Bank 2012].

b. Funkcja małych i średnich banków

Podstawowe zadanie sektora bankowego w gospodarce to dostarczanie kapitału firmom. Można dodać, że podstawowe zadanie małych i średnich banków to dostarczanie kapitału małym i średnim firmom. Tak właśnie jest w Niemczech, gdzie owa finansowa relacja nabiera jednak szczególnego, systemowego znaczenia. W porównaniu z innymi krajami średnie firmy są bowiem kluczową częścią gospodarczego systemu.

Gospodarkę RFN kojarzy się w świecie z markami wielkich koncernów z RFN, przede wszystkim z branży samochodowej i elektrotechnicznej. Nie zatrudniają jednak one tylu pracowników, co tysiące mniejszych podmiotów Mittelstand, czyli „stanu średniego”. W innych wskaźnikach ekonomicznych, np. udziale w inwestycjach, czy wartości dodanej, ustępują one gigantom, ale niewiele. Warto także podkreślić ich silną pozycję w eksporcie: niektóre z nich dorobiły się nawet miana „pocketmultinationals”, czyli „kieszonkowych” koncernów międzynarodowych. Strategia Mittelstand na rynkach światowych polega głównie na zajmowaniu ma-

łych, bardzo dochodowych nisz, w której mniej istotna jest cena produktów, a bardziej jakość i specjalizacja. Mittelstand jest także ogromną wartością dla stabilności niemieckiej gospodarki i jej zdolności do adaptacji. Stosunkowo nieduże, zróżnicowane firmy, łatwiej zmieniające strategie działania, na pewno przyczyniły się do lepszej kondycji RFN w trakcie ostatniego kryzysu gospodarczego.



Rys. 2. Porównanie sektora MSP oraz sektora dużych przedsiębiorstw w RFN (udziały w procentach)

Źródło: Destatis.

Mniejsze banki odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu sektora Mittelstand. Można wręcz powiedzieć, że stworzyły z firmami symbiotyczny układ, który idealnie wychodził naprzeciw ich specyficznym potrzebom.

Po pierwsze, Mittelstand nie jest w stanie być bez długoterminowego, stabilnego dostępu do kapitału. Wynika to z profilu innowacyjności. Niemieckie firmy dominują w sektorach przemysłowych, w których innowacje mają charakter stopniowy, oparty na postępującej specjalizacji i podnoszeniu jakości. Z tych powodów preferują stabilne zatrudnienie i tworzenie kwalifikacji specyficznych, poprzez stopniowe pogłębianie profilu wiedzy pracowników. Do tego potrzebne jest jednak stabilne finansowanie, mniej zaś liczy się pozyskiwanie kapitału ryzyka.

Po drugie, Mittelstand dąży do minimalizacji kosztów transakcyjnych. Preferował więc zakup całości usług finansowych w jednej instytucji finansowej, włączając klasyczne usługi kredytowe i depozytowe, ale także obsługę płatności, transferów dewizowych, obsługi transakcji zagranicznych, ponadto usługi inwestycyjne (emisja papierów wartościowych, zarządzanie portfolio), a nawet ubezpieczeniowe.

Obydwa czynniki przyczyniły się do tego, że w Niemczech rozwinął się typ bankowości uniwersalnej. Typowym partnerem firmy był „Hausbank” (bank firmo-

wy), który tworzył z nią stabilną relację. Ryzyko związane z długoterminowym finansowaniem było minimalizowane przez sieci zaufania, a także współdecydowanie o kierunku rozwoju firmy, np. poprzez zasiadanie w radzie nadzorczej firmy. Na tym gruncie Niemcy rozwinęły tzw. *relationship banking* (bankowość relacji) [Siebert 2005, s. 304, 306].

Inny model rozwinął się w krajach anglosaskich, gdzie tradycyjnie dominowała bankowość transakcyjna, a instytucje finansowe dążyły do specjalizacji. Bankowość uniwersalną dopuszczono za rządów Clintona, po kilkudziesięciu latach zakazu łączenia klasycznej bankowości z inwestycyjną. Dziś uważa się ten krok za jedną z przyczyn kryzysu, a wiele analiz otwarcie wskazuje na konieczność powrotu do ścisłego rozdziału różnych obszarów bankowości [The Economist, *Old-fashioned but in favour* 2012]. W tym kontekście ważną rolę odegrał m.in. raport brytyjskiej Komisji Vickersa [Edmonds 2013], którą utworzył rząd w celu sformułowania propozycji reformy sektora bankowego. Zainspirowała ona zamówiony przez Komisję Europejską tzw. Raport Liikanena, [Liikanen 2012], który także wskazuje na konieczność ograniczenia bankowości uniwersalnej. Warto jednak wspomnieć też o innych opiniach, mówiących o tym, że samo podzielenie banków niewiele da i konieczne jest uwzględnienie większej liczby czynników, np. stabilności makroekonomicznej, by rzeczywiście ograniczyć ryzyko w sektorze bankowym [Chowdhury 2012].

W Niemczech zwolenników ograniczenia bankowości uniwersalnej jest niewiele. Na poziomie politycznym domaga się tego partia socjaldemokratyczna, ale w okrojonej, ostrożnej formie [Steinbrueck 2012]. Można to wyjaśnić tym, że zagrożenia płynące ze strony bankowości uniwersalnej są w Niemczech mniejsze ze względu na inny niż w USA kształt systemu finansowego, w szczególności niewielką rolę giełdy. Ponadto te banki, które popadły w kłopoty w ostatnich latach, a więc HRE, IKB, WestLB, BayernLB, były raczej bankami specjalnymi. Ważniejsze zdaniem Niemiec jest właściwe zarządzanie ryzykiem oraz zrównoważona struktura aktywów. Dobry przykład to Deutsche Bank. Bankowość inwestycyjna została zrównoważona portfelem 10 mln klientów (i to przed przejściem Postbanku) oraz polityką przejmowania innych instytucji finansowych o wyraźnie depozytowym charakterze [Handelsblatt 2012]. Odpowiednie zarządzanie ryzykiem cechuje także sektor mniejszych uniwersalnych banków prywatnych w Niemczech [Schildbach 2012].

Tym można zapewne wyjaśnić sprzeciw przedstawicieli niemieckiej gospodarki na pomysł wiceprezesa EBC, E. Liikanena (High Level Expert Group), by zakazać łączenia różnych usług finansowych w jednym banku. Propozycja tzw. Trennbanksystem sprowokowała największe organizacje gospodarcze Niemiec do otwartych protestów. Na przykład we wspólnym oświadczeniu BDA, BDI, DIHK, ZDH oraz zrzeszeń banków prywatnych można przeczytać, że bank uniwersalny i bank firmowy to „jedność”, która jest podstawą oferowania „szerokiej, zróżnicowanej i zorientowanej na klienta oferty usług i produktów finansowych”. Gospodarka potrzebuje nie tylko klasycznych produktów bankowych (depozytów, kredytów, usług płatni-

czych), ale również ubezpieczeń i dodatkowego finansowania na cele szczególne, np. ekspansję eksportową. Były prezes Związku Banków Niemieckich, A. Schmitz, zauważył, że: „Jeśli propozycje Liikanena zostaną zrealizowane, niemieccy klienci muszą się liczyć ze wzrostem cen. W przyszłości muszą płacić za usługi swojego Hausbanku oraz banku specjalnego” [Frankfurter Rundschau 2013].

Niemcy argumentują także, że wprowadzenie Trennbankprinzip zaszkodzi systemowi, który oparł się kryzysowi finansowemu. To właśnie możliwość dywersyfikacji pozwoliła bankom RFN zachować większą stabilność. Poza tym restrykcje związane z odejściem od zasady uniwersalizmu będą stanowić hamulec dla wzrostu średnich banków [The Economist, *Old-fashioned but in favour* 2012]. Opinia organu reprezentującego interesy sektora jest jednoznaczna: „Interwencje w modele działania banków nie zwiększają stabilności rynku finansowego, ograniczają natomiast funkcjonowanie niemieckiej gospodarki kredytowej. Podczas gdy zalety takiego rozwiązania są dość niejasne, pojawiające się obciążenia są jasno widoczne – utrata konkurencyjności międzynarodowej dla przedsiębiorstw w Niemczech i w następstwie zagrożenie miejsc pracy” [Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2013].

c. Małe banki i ich funkcja: polityka przemysłowa i polityka lokalna

Utrzymanie średnich i małych banków pod nadzorem narodowych instytucji cieszy się poparciem zdecydowanej większości polityków. W poprzednim punkcie wspomniano, że wiele banków tego typu to właśnie banki publiczne, należące w całości lub w części do organów lokalnej administracji. Dla nich są one istotne z dwóch zasadniczych względów.

Po pierwsze, wspierają realizację celów lokalnej polityki. Banki publiczne z założenia nie dążą do osiągania maksymalnych zysków, lecz np. do wspierania projektów infrastrukturalnych, projektów edukacyjnych i innowacji. Oferują także lokalnym przedsiębiorstwom preferencyjne kredyty, gwarancje, poręczenia. Wiadomo, że szczegółowa lista takich celów jest formułowana na poziomie politycznym: rządów landów oraz władz lokalnych. Banki publiczne są zatem ważnym instrumentem realizacji politycznej agendy, dużo bardziej poręcznym niż banki prywatne, które do udziału w projektach polityki gospodarczej mogłyby zachęcić jedynie premie finansowe lub regulacyjne ustępstwa.

Tak zakreślony zakres działania nie jest pozbawiony kontrowersji, ponieważ w wielu obszarach zajął się z działalnością czysto komercyjną. Banki publiczne były wielokrotnie krytykowane za to, że korzystają ze wsparcia publicznego, a jednocześnie konkurują na wielu obszarach z bankami prywatnymi. Wieloletni spór, w którego rozwiązanie zaangażowała się Komisja Europejska, skończył się kompromisem, zgodnie z którym tzw. banki krajowe (Landesbanken) należące do landów miały częściowo zwrócić wsparcie publiczne.

Po drugie, banki publiczne są wygodnym narzędziem prowadzenia polityki partyjnej. Organy założycielskie, czyli władze lokalne, są zobowiązane do nadzorowania banków, delegują więc do gremiów decyzyjnych i nadzorczych swoich przedsta-

wicieli. Są to często intratne posady, którymi wynagradza się np. byłych polityków. To jednak nie wszystko. Większość banków podlega zasadzie współdecydowania związków zawodowych w organach nadzorczych. Związkowcy rzadko jednak mają profesjonalną wiedzę na temat finansów, dlatego można z nimi zawierać czysto polityczne kompromisy. Taki bank nie działa według kryteriów czysto ekonomicznych, a zarządy rzadko próbują temu przeciwdziałać, ich członkowie sami są zresztą politycznymi nominatami [Siekmann 2011, s. 41].

Obraz upolitycznienia sektora dopełnia zjawisko zakładania przez Sparkassen (lokalne banki publiczne) fundacji, do których transferowane są środki na realizację „dodatkowych” celów. W istocie tworzą one kolejną pulę intratnych stanowisk i możliwości wydawania sporych pieniędzy. Gdyby chodziło o wielkie instytucje finansowe, system uległby już dawno zmianie, choćby ze względu na zainteresowanie mediów i agencji ratingowych. Są to jednak małe i średnie, przeciętne i niezbyt spektakularne instytucje, co czyni je idealną platformą do uprawiania lokalnej polityki.

Europejski nadzór składający się z zewnętrznych audytorów mógłby krytycznie odnieść się do wielu z tych praktyk. Mógłby również nakazać stworzenie instancji prawdziwie niezależnego nadzoru i kontroli, która działałaby skuteczniej niż dzisiejsza wielopoziomowa hybryda agend ministerialnych, izb obrachunkowych, ciał lokalnych parlamentów, wreszcie profesjonalnych firm audytorskich. Zapewne dlatego niemiecka polityka lokalna ostrożnie podchodzi do kwestii europejskiego nadzoru.

d. Nadzór nad małymi bankami w RFN

Do forsowania przez Niemcy podziału nadzoru między EBC a nadzór narodowy mógł przyczynić się także kształt własnych instytucji nadzoru. Jego specyfiką jest brak jednolitego, monolitycznego charakteru: RFN nigdy nie zdecydowała się na oddanie kompetencji wyłącznie jednej instytucji. W istocie w nadzór zaangażowany jest bank centralny, instytucja właściwego nadzoru, ponadto kilka innych organów państwa oraz organizacji prywatnych.

Celem tego wielobiegunowego rozwiązania jest, po pierwsze, większa efektywność nadzoru wynikająca z włączenia do niego większej liczby odpowiedzialnych podmiotów – choć za cenę sporów kompetencyjnych i politycznych. Drugi cel jest co najmniej równie istotny: zachowanie niezależności banku centralnego w realizacji polityki pieniężnej. Chodzi o to, by nie był on stawiany w sytuacji wyłącznego odpowiedzialnego za ratowanie instytucji finansowej, jeśli jednocześnie miałoby to stać w sprzeczności z zasadą stabilności pieniądza. Dlatego odpowiedzialność powinna być rozłożona na więcej podmiotów.

Ten kierunek myślenia niemieckich regulatorów potwierdza najnowsza reforma instytucji nadzoru, która weszła w życie w styczniu i marcu 2013 roku. W jej toku uchwalono nową ustawę o nadzorze stabilności finansowej (Gesetz zur Ueberwachung der Finanzstabilität, FinStabG) oraz zmieniono ustawę o nadzorze nad usługami finansowymi (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz, FinDag) wraz z powiąza-

nym rozporządzeniem. Potwierdza ona podstawową zasadę systemową: nadzór dzielą między sobą bank centralny (Bundesbank) oraz Federalny Urząd Nadzoru Finansowego (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin).

BaFin należy przypisać miano głównej instytucji systemu. Powstała ona stosunkowo niedawno, bo 1 maja 2002 r., w wyniku połączenia Federalnego Urzędu Nadzoru nad Pośrednictwem Kredytowym (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, BAKred) oraz Federalnego Urzędu Nadzoru nad Obrotem Papierami Wartościowymi (Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, BAWe) oraz Federalnego Urzędu Nadzoru nad Ubezpieczeniami (Bundesaufsichtsamt für die Versicherungen, BAV). BaFin koncentruje się na kwestii wypłacalności i stabilności instytucji finansowych, tworzy standardy działania rynku finansowego, ma zapewnić również ochronę inwestorów i właścicieli wkładów. W celu realizacji swych zadań BaFin może formułować monity, nakładać kary, a także podejmować decyzje o likwidacji banków. Administracja BaFin liczy ok. 2100 urzędników zatrudnionych w siedzibach we Frankfurcie nad Menem oraz Bonn. Nie jest to liczba przesadnie duża, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż kontroluje on działalność 1880 banków, 680 firm oferujących usługi finansowe, 600 firm ubezpieczeniowych, 30 funduszy emerytalnych, 5900 krajowych funduszy inwestycyjnych oraz 77 spółek inwestycyjnych (dane z lutego 2012 r., www.bafin.de).

BaFin jest częścią administracji federalnej i sam podlega Federalnemu Ministerstwu Finansów. Co istotne, jego działalność nie jest finansowana ze środków federalnych, ale z opłat nakładanych na sektor finansowy. Oznacza to jednak, że banki mają prawo głosu w kwestii zarządzania BaFin. W radzie zarządzającej (Verwaltungsrat) zasiadało przed reformą pięciu przedstawicieli sektora bankowego, czterech sektora finansowego i jeden spółek kapitałowych. Po reformie nadzorowane instytucje są reprezentowane przez jedynie 6 przedstawicieli łącznie (tab. 3). Wciąż jednak oznacza to spory wpływ w 17-osobowym gremium.

Druga instytucja, Bundesbank, działa, jak nakazuje art. 7 prawa o pośrednictwie kredytowym (Kreditwesengesetz, KWG), „we współpracy” z BaFin. Jego zadanie to zbieranie i ocena informacji o zmianach organizacyjnych w bankach, udzielonych kredytach, zmianach w poziomie kapitału własnego, procedurach zarządzania ryzykiem (tzw. MaRisk), wewnętrznych modelach ratingowych, zasadach ochrony wkładów itd., przyjmuje także i ocenia raporty roczne oraz sprawozdania. Dane te są przekazywane BaFin. Bundesbank może także przeprowadzać typowe funkcje nadzorcze, jednak zachowuje swój odrębny status instytucji niezależnej i skoncentrowanej na realizacji polityki pieniężnej. Nadzór, choć istotny, jest traktowany jako konsekwencja pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji dla banków, nie zaś jako funkcja autonomiczna.

Powyższe ograniczenia nie zmieniają faktu, że rola Bundesbanku w nadzorze została w ostatniej reformie nieco dowartościowana. Wynika to ze zmiany priorytetów w polityce nadzoru. Kryzys pokazał, że nadzór na poziomie mikro przy użyciu prostych kryteriów kwantytatywnych nie wystarcza. Niektóre banki na skraj upadku

Tabela 3. Skład Rady Zarządzającej BaFin przed i po reformie w 2013 r.

Przed reformą	Po reformie
4 przedstawicieli Federalnego Ministerstwa Finansów	3 przedstawicieli Federalnego Ministerstwa Finansów
1 przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Gospodarki	1 przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Gospodarki
1 przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości	1 przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości
	1 przedstawiciel Federalnego Ministerstwa Ochrony Konsumentów
5 członków Bundestagu	5 członków Bundestagu
5 przedstawicieli banków	6 osób z doświadczeniem zawodowym lub szczególną wiedzą w obszarze bankowości, usług finansowych, płatniczych, inwestycji kapitałowych, papierów wartościowych, rachunkowości, które nie mogą być urzędnikami BaFin
4 przedstawicieli firm ubezpieczeniowych	
1 przedstawiciel spółek kapitałowych	
W sumie: 21	W sumie: 17

Źródło: BaFin, http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/fa_bj_2013_01_finstabg.html.

doprowadziło właśnie manipulowanie danymi, jak choćby w przypadku IKB [Hüfner 2010, s. 17]. Zastosowanie kryteriów jakościowych w ocenie modeli organizacyjnych banków oraz zagrożeń dla systemu mogłoby się okazać skuteczniejsze. W tym kontekście zwiększa się zasięg działań Bundesbanku, który ma po prostu więcej danych i tworzy od dawna kluczowe dla nadzoru dokumenty, np. Raport o Stabilności Finansowej (Finanzstabilitätsbericht) [Deutsche Bundesbank 2013].

Pewne wzmocnienie pozycji Bundesbanku nie zmienia faktu, że podział kompetencji między obiema głównymi instytucjami jest wciąż przedmiotem kontrowersji [Hüfner 2010, s. 16; Paul 2013]. Do niedawna stawiano na wykuwanie wspólnego podejścia w takich gremiach, jak choćby „Forum für Finanzmarktaufsicht” (Forum Nadzoru Finansowego), które można uznać za swego rodzaju „okrągły stół” BaFin i Bundesbanku oraz Ministerstwa Finansów. W ostatniej reformie utworzono Komisję Stabilności Finansowej (Ausschuss für Finanzstabilität, AfF), w którą zaangażowane są Federalne Ministerstwo Finansów, Bundesbank, BaFin oraz bez prawa głosu Federalny Urząd ds. Stabilności Rynku Finansowego (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, FMSA). Zależności w tego typu gremiach były i zapewne nadal będą skomplikowane, ponieważ należy je postrzegać w kontekście całego systemu. Na przykład Ministerstwo Finansów ma swoich przedstawicieli w Landesbanken, nad którymi nadzór sprawuje BaFin, który z kolei podlega Ministerstwu Finansów. Pole możliwych gier politycznych jest więc potencjalnie bardzo szerokie. Dla uzupełnienia warto dodać, że w ustawie o wzmocnieniu nadzoru finansowego BaFin i Bundesbank zostały również zobowiązane do opracowania dyrektywy o rozwiązy-

waniu różnicy zdań pomiędzy nimi, a także do wymiany informacji. Ma to szczególnie duże znaczenie w obliczu zmian zakresu nadzoru.

Warto podkreślić, że system dwubiegunowy jest dodatkowo uzupełniany nadzorem sprawowanym przez zrzeszenia instytucji finansowych. Sektorowy podział niemieckiej bankowości z pewnością temu sprzyja – każda z grup ma swoją reprezentację. Największe z nich to: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V., Bundesverband deutscher Banken e.V., Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V., Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Verband Deutscher Pfandbriefbanken e.V. Ich wpływ na reguły działania w sektorze bankowym jest bardzo duży. Warto w tym kontekście przypomnieć, że składki banków finansują BaFin, a przedstawiciele sektora mają prawo uczestniczenia, choć bez prawa głosu, w procedurze mianowania ekspertów do rady zarządzającej. Mogą też składać propozycje obsady 3 z 6 miejsc przewidzianych dla ekspertów.

Niemiecki nadzór jest więc instytucją bardzo skomplikowaną i jednocześnie elastyczną. Rozkłada kompetencje w taki sposób, że realizacja polityki pieniężnej banku centralnego jest zagrożona w minimalnym stopniu. Być może z tego powodu RFN zdecydowała się wspierać ideę „podzielonego” nadzoru na poziomie UE: by specyficzne systemy narodowe wciąż miały jak najwięcej do powiedzenia i de facto przejmowały polityczną odpowiedzialność za własne banki. W takiej konstelacji szanse na utrzymanie niezależności EBC w polityce monetarnej rosną.

4. Wnioski

Podsumowując, Niemcy miały istotne powody, by forsować wyłączenie EBC z bieżącego nadzoru nad mniejszymi bankami. Tego typu instytucji jest w RFN wyjątkowo dużo, pełnią one również specyficzne funkcje. W niniejszym opracowaniu wskazano, jak istotne znaczenie mają one dla finansowania kluczowej gałęzi reńskiego kapitalizmu, czyli sektora Mittelstand. Co więcej, wspierają go, bazując na bankowości uniwersalnej, która jest coraz częściej krytykowana w świecie, ale akurat w Niemczech się sprawdza.

Jednolity nadzór europejski, skoncentrowany w EBC, poddany regułom politycznych głosowań, mógłby w niesprzyjających warunkach tę niemiecką specyfikę kwestionować. Warto zauważyć, że przewagę w gremiach decyzyjnych banku mają kraje południa Europy, które są sceptyczne wobec modelu polityki pieniężnej EBC wzorowanego na doświadczeniach Bundesbanku. Kwestia banków mogłaby się stać kartą przetargową w próbach jego rewizji. Dodatkowym argumentem przekonującym Niemców do „podziału” były kwestie polityki wewnętrznej: silne powiązanie banków publicznych z lokalnymi i regionalnymi władzami. Żadna licząca się partia polityczna w Niemczech nie może sobie pozwolić na ich kwestionowanie. Co również istotne, podział osłabia nieco obawy o niezależność EBC w polityce monetarnej, choć do ostatecznych rozstrzygnięć w tej kwestii daleka droga.

Z punktu widzenia Niemiec być może najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby utworzenie zupełnie nowej europejskiej instytucji nadzoru. Nie może być nią raczej EBA, do której zaufanie jest niskie, ponadto uchodzi, ze względu na lokalizację, za instytucję pozostającą pod wpływem interesów londyńskiego city. Gdyby nowa instytucja rzeczywiście powstała, możliwe byłoby stworzenie bardziej złożonego, wielobiegowego nadzoru europejskiego przypominającego rozwiązanie niemieckie.

Literatura

- Barker A., *Will Germany hold up the banking union?* 2012, <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2012/12/will-germany-hold-up-the-banking-union/?#> (dostęp: 12.03.2013).
- Bundesverband der Deutschen Banken, *Bankenverband begrüßt Pläne für europäische Bankenaufsicht*, Bundesverband der Deutschen Banken 2012, <https://bankenverband.de/presse/presse-infos/bankenverband-begruessst-plaene-fuer-europaeische-bankenaufsicht/?searchterm=bankenunion> (dostęp: 13.03.2013).
- Bundesverband der Deutschen Banken, *Bankenverband für Europäische Aufsicht unter dem Hut der EZB*, Bundesverband der Deutschen Banken 2012, <https://bankenverband.de/presse/presse-infos/bankenverband-fuer-europaeische-aufsicht-unter-dem-hut-der-ezb/?searchterm=bankenunion> (dostęp: 13.03.2013).
- Chowdhury S., *Financial Crisis and Financial Reform: How Universal Bank Should Split-up to Reduce Bank Failure*, "International Journal of Applied Research in Business Administration and Economics" 2012, nr 1(3).
- DekaBank, *Geschäftsbericht 2011*, Frankfurt: DekaBank Deutsche Girozentrale 2012.
- Deutsche Bundesbank, *Bankenstatistik. Februar 2013. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main 2013.
- Deutsche Bundesbank, *Was wuenscht sich die Aufsicht von Landesbanken und Sparkassen? Rede von Sabine Lautenschlaeger, Vizepraesidentin der Deutschen Bank*, [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2012/2012_02_08_lautenschlaeger_aufsicht_sparkassen.html?view=render\[Druckversion\]](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2012/2012_02_08_lautenschlaeger_aufsicht_sparkassen.html?view=render[Druckversion]) (dostęp: 05.04.2013).
- Deutsche Bundesbank, *Gesamtwirtschaftliche Aufsicht in Deutschland gestaerkt*. Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main 2013, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2013/2013_03_18_gesamtwirtschaftliche_aufsicht.html (dostęp: 04.04.2013).
- Die Bank, *Bewegung in der Bankenwelt. Top 100 der deutschen Kreditwirtschaft*, „Die Bank“ 2012, August, <http://www.die-bank.de/finanzmarkt/bewegung-in-der-bankenwelt> (dostęp: 04.04.2013).
- Die Welt, *Deutschland stellt sich bei der EU-Bankenunion quer*, „Die Welt“ 2012, 15 September.
- Die Welt, *Studie: EU-Bankenunion koennte Deutschland in den Abgrund reissen*, „Die Welt“ 2012, 12 Dezember.
- Economist, *The future of the Deutsche Bank*, "Economist" 2004, nr 26, August.
- Edmonds T., *The Independent Commission on Banking: The Vickers Report*, House of Commons Library, London 2013.
- EU – Observer, *Bundesbank sceptical on EU banking union*, 2012, <http://euobserver.com/economic/118539> (dostęp: 14.03.2013).
- EU – Observer, *Ministers agree deal on EU banking union*, 2012[Online] <http://euobserver.com/economic/118516> (dostęp: 14 03 2013).
- EU – Observer, *Draghi: eurozone needs bank resolution fund*, 2013, Available at: <http://euobserver.com/economic/119110> (dostęp: 14.03.2013).

- European Commission, *Update – the banking union*, 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-478_en.htm (dostęp: 14.03.2013).
- Financial Times, *Europe banking supervisor plan 'illegal'*, "Financial Times" 2012, (dostęp: 15.03.2013).
- Financial Times, *Germany demands more power on banking*, "Financial Times" 2012, (dostęp: 15.03.2013).
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, *Gemeisames Positionspapier zu einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus fuer Kreditinstitute im Sinne der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiet vom 29 Juni 2012*, 2012, http://www.dsgv.de/de/fakten-und-positionen/stellungnahmen/120629_Positionspapier_Aufsicht.html (dostęp: 13.03.2013).
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, *Universalbanken staerken Finanzmarktstabilitaet und sichern Unternehmensfinanzierung. Gemeinsame Verbändeerklärung zum Universalbankensystem*, 2013, http://www.dsgv.de/de/fakten-und-positionen/stellungnahmen/130117_Erklärung_Universalbanken.html (dostęp: 13.03.2013).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 80 Jahre Erfahrung, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2007, nr 02 August, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-krise-6-80-jahre-erfahrung-1464127.html>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rettung fuer die IKB, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2007, nr 02 August, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-krise-7-rettung-fuer-die-ikb-1460532.html>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rhineland Funding, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2007, nr 02 August, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-krise-5-rhineland-funding-1461984.html>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, Eine kleine Bank in der grossen Welt, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2008, nr 03 August, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-krise-7-rettung-fuer-die-ikb-1460532.html>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der offene Brief der Oekonomie im Wortlaut, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2013, nr 24, Februar.
- Frankfurter Rundschau, „Das Bild in der Oeffentlichkeit ist miserabel“, Interview mit Andreas Schmitz, „Frankfurter Rundschau“ 2013, nr 01 Januar, <http://www.fr-online.de/wirtschaft/interview-mit-andreas-schmitz---das-bild-in-der-oeffentlichkeit-ist-miserabel-,1472780,21616608.html>.
- Garicano L., *Five lessons from the Spanish cajas debacle for a new euro wide supervisor*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, red. T. Beck, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2012, s. 77-84.
- Handelsblatt, *Bundesregierung kaempft um Zustimmung zu Euro-Beschluesen*, „Handelsblatt“ 2012, nr 07, Juli.
- Handelsblatt, *Steinbrücks Plan für die Banken*, „Handelsblatt“ 2012, 25 September, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzmarktregulierung-steinbruecks-plan-fuer-die-banken/7176450.html> (dostęp: 03.04.2013).
- Hüfner F., *The German banking system: lessons from the financial crisis*, "OECD Economics Department Working Papers" 2010, nr 01, July (788).
- Hüther M., Jaeger M., Hellwig M., Hartmann-Wendels T., *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 2009.
- Kreditanstalt fuer Wiederaufbau, *Kreditanstalt fuer Wiederaufbau im Ueberblick. Zahlen und Fakten 2011*, Kreditanstalt fuer Wiederaufbau, Frankfurt am Main 2012.
- Liikanen E., *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report*, European Commission, 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf (dostęp: 03.04.2013).
- Onado M., Resti A., *European Banking Authority and the capital of European banks: Don't shoot the messenger*, "VoxEUorg" 2011[Online] <http://www.voxeu.org/article/defence-european-banking-authority> (dostęp: 05.04.2013).
- Paul S., *Europäische Bankenaufsicht: Schnelligkeit vor Genauigkeit?* „Der Wirtschaftsdienst“ 2013, nr 93(1), s. 2-3.

- Puschmann T., Kohlmann F., Alt R., Zerndt T., *Eckpunkte für die Universalbank 2015*, „Die Bank“ 2010, nr 3, s. 40-44.
- Rexer A., *Sind die Sparkassen die besseren Banken?*, „Die Welt“ 2012, nr 20, Mai, <http://www.welt.de/finanzen/article106343498/Sind-die-Sparkassen-die-besseren-Banken.html>.
- Schildbach J., *Universalbanken: gut für Kunden und Finanzstabilität. Warum eine Aufspaltung falsch waere?*, Deutsche Bank Research“ 2012, nr 19, Dezember.
- Siebert H., *Jenseits des Sozialen Marktes. Eine notwendige Neuorientierung der deutschen Politik*, Deutsche Verlags-Anstalt, München 2005.
- Siekmann H., *Die rechtliche Regulierung oeffentlicher Banken in Deutschland*, „Working Papers – Institute for Monetary and Financial Stability“ 2011, nr 48, http://www.imfs-frankfurt.de/documents/WP_2011_48_Siekmann.pdf.
- Steinbrueck P., *Vertrauen zurückgewinnen: Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte*, 2012, http://www.spd.de/scalableImageBlob/77088/data/20120926_steinbrueck_papier-data.pdf (dostęp: 03.04.2013).
- Steltzner H., *Allmaechtige ECB*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2012, nr 13, Dezember.
- The Economist, *Europe's banking union. A measly triumph*, „The Economist“ 2012, nr 13, December.
- The Economist, *Old-fashioned but in favour*, „The Economist“ 2012, nr 10, November, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21566013-defending-three-pillars-old-fashioned-favour>.
- The Economist, *The fall of the universal bank*, „The Economist“ 2012, nr 21, November, <http://www.economist.com/news/21566439-exit-rock-star-bosses-fall-universal-bank>.
- Die Welt, *Deutschland stellt sich bei der Banken – Union quer*, „Die Welt“ 2012, nr 15, September.
- Whyte P., *What a banking union means for Europe*, Center for European Reform, London 2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/essay_bankingunion_5dec12-6704.pdf (dostęp: 29.03.2013).
- Willson J., Wiesmann G., Barker A., *Germany's small banks fight union plans*, „Financial Times“ 2012, nr 02 December, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/efc129b0-3b00-11e2-b3f0-00144feabdc0.html#axzz2NEOsw07v> (dostęp: 11.03.2013).

GERMANY AND THE SINGLE SUPERVISION MECHANISM OF THE BANKING SECTOR IN THE EUROPEAN UNION

Summary: Efforts to create a banking union in the European Union focused in 2012 primarily on the common banking supervision. It was found in particular that the joint supervision should have been located in the European Central Bank, but would cover only the largest banks of the Member States. Smaller banks would remain under the control of the existing supervision on the national level. Among the countries that strongly supported such a solution was Germany. This paper tries to analyze the reasons why Germany preferred a “split” supervision despite the significant disadvantages of such a solution. The strongest argument concerns the intention to protect the banking sector against interference by the Community authorities. The reason is its specific shape dominated by small and medium-sized financial institutions. They play a crucial role in providing financial services to the sector of medium-sized businesses, so called *Mittelstand*, which is the most distinct element of the *Rhenish* capitalism. Smaller banks have developed with these companies an almost symbiotic, long-term oriented relationship. This is why they have become universal banks offering a variety of services to a single company. This feature, highly controversial after the crisis, is defended in Germany due to tradition and lower costs generated for small companies. The preference to

leave the smaller banks under the supervision of national authorities may be also explained by their specific ownership structure. Most of the small-sized banks belong to the state or are cooperatives, so it is possible to use them for the implementation of local and regional economic policy. This is not the only reason for their attractiveness to the politicians. Places in the management and supervisory boards of public banks can be an attractive instrument for personnel policy of political parties. For these reasons, the number of adherents to subordinate the medium and small banks to a supervision outside Germany, which could impeach certain practices, is quite limited. An addition argument against a centralized supervision on the EU-level is related to the functional independence of the central bank. This issue is important for Germany because of its traditional anti-inflationary macroeconomic policy orientation. Since the crisis Germany has seen the European Central Bank losing its restrictive pattern of the monetary policy based on the experience of the *Bundesbank* and moving towards more and more expansionary monetary policy. In this context, the ECB as a body responsible for the overall supervision of European banks could easily fall into internal conflicts with the principles of monetary policy. The last argument explaining the position of Germany on the joint supervision is the shape of its own institutions of supervision. Germany has adopted a bipolar model in which tasks are divided between the central bank and a special authority, supported by other bodies and associations of financial institutions. It has functioned quite effectively in the last years, so there are no restrictions to adapt it at the supranational level

Keywords: banking supervision, banking union, Germany.