

Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego

Nadesłany: 09.11.12 | Zaakceptowany do druku: 16.05.13

Jan Koleśnik*

W artykule został przedstawiony wpływ zmian koncepcji nadzoru bankowego w Unii Europejskiej, w tym projektowanej unii bankowej, na poziom ryzyka systemowego we wspólnotowym systemie bankowym. Dokonana została także analiza filarów unii bankowej w kontekście przed- i postkryzysowych koncepcji integracji instytucji sieci bezpieczeństwa w UE. Szczególna uwaga została poświęcona proponowanej konstrukcji jednolitego mechanizmu nadzorczego z wiodącą rolą EBC, wspólnym ramom gwarantowania depozytów oraz wspólnym ramom mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Na podstawie dokonanej analizy projektowanych mechanizmów wskazano, iż ryzyko systemowe w unijnym sektorze bankowym wzrośnie w związku z budową unii bankowej.

Słowa kluczowe: ryzyko systemowe, unia bankowa, sieć bezpieczeństwa, systemy gwarantowania depozytów, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków.

European Banking Union – a new dimension of systemic risk

Submitted: 09.11.12 | Accepted: 16.05.13

The article presents the impact of the changes to the concept of the banking supervision in the European Union, including the proposed banking union, on the level of systemic risk in the Community banking system. An analysis of the pillars of banking union in the context of pre-and post-crisis concepts of integration of safety net institutions in the EU was also performed. Particular attention was paid to the proposed construction of a single supervisory mechanism with the leadership role of the ECB, the common framework for deposit insurance and common framework for recovery and resolution of banks. On the basis of the analysis of the proposed mechanisms it was shown that systemic risks in the EU banking sector will increase due to the construction of a banking union.

Keywords: systemic risk, Banking Union, safety net, deposit guarantee schemes, recovery and resolution of banks.

JEL: G21, G28

* **Jan Koleśnik** – dr hab., prof. SGH, Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Adres do korespondencji: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, e-mail: jan.kolesnik@sgh.waw.pl.

1. Wstęp

Istnieje wiele definicji i podejść do ryzyka, w zależności od specyfiki instytucji oraz pryzmatu, w którym dokonywana jest analiza, przy czym w bankowości jest ono postrzegane jako zmienność oczekiwanych rezultatów zarówno negatywnych, jak i pozytywnych. Ryzyko, na które narażony jest pojedynczy bank, składa się z wielu rodzajów ryzyka (tj. np. kredytowe, rynkowe czy operacyjne). Ryzyko poszczególnych banków kształtuje natomiast ryzyko całego systemu bankowego.

W literaturze przedmiotu coraz częściej wydziela się jednak ryzyko systemowe rozumiane jako ryzyko jednoczesnej upadłości najważniejszych (np. największych) banków w danym sektorze bankowym lub szerzej jako ryzyko zakłócenia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego, które może mieć istotny wpływ na całą gospodarkę (Danmarks Nationalbank, 2011, s. 128). Istotą tego ryzyka jest mechanizm eskalacji problemów płatniczych, niskie prawdopodobieństwo wystąpienia oraz znaczące straty w skali całego systemu w przypadku jego materializacji (Niedziółka, 2009, s. 73). Materializacja tego ryzyka powoduje jednak nie tylko zaburzenie funkcjonowania głównych segmentów rynku finansowego (European Central Bank, 2010, s. 147–148), ale także podjęcie przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego lub bezpośrednio przez rząd takich działań, jak wsparcie płynnościowe, restrukturyzacja, zakup aktywów, udzielenie gwarancji czy nacjonalizacja (Claessens, Pazarbasioglu, Laeven, Dobler, Valencia, Nedelescu i Seal, 2011, s. 22).

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż tak rozumiane ryzyko systemowe nie jest mierzone jako suma poszczególnych rodzajów ryzyka wszystkich kluczowych banków. Pomiar ryzyka systemowego może być dokonywany za pomocą prostych wskaźników, tj. np. metodą opartą na mierzonym *ex ante* prawdopodobieństwie niewykonania zobowiązania przez banki oraz przewidywanej stopie zwrotu z ich aktywów (Huang, Zhou, i Zhu, 2009, s. 2037–2040). Niemniej jednak w ostatnich kilku latach rozwijane są bardziej złożone i zaawansowane metody pomiaru, bazujące na zbiorach wskaźników cząstkowych (International Monetary Fund, 2009, s. 111–149) lub wskaźnikach syntetycznych (Holló, Kremer i Lo Duca, 2012, s. 10–42).

Celem poniższego artykułu jest wykazanie, iż ciągłe zmiany w koncepcji kształtu nadzoru bankowego w Unii Europejskiej, w tym projektowana unia bankowa, generują wzrost ryzyka systemowego w całym wspólnotowym systemie bankowym, nadając mu nowy instytucjonalny wymiar. Zagrożenie to zostanie przedstawione także na tle przed- i postkryzysowych koncepcji integracji instytucji sieci bezpieczeństwa w UE.

W artykule zostały uwzględnione informacje według stanu na dzień 13 maja 2013 r.

2. Filary europejskiej unii bankowej na tle przed- i postkryzysowych koncepcji integracji instytucji sieci bezpieczeństwa w UE

Kryzys na światowych rynkach finansowych zapoczątkowany w 2008 r. sprawił, iż kluczowym czynnikiem decydującym o bezpieczeństwie nie tylko pojedynczego banku, ale całego europejskiego systemu bankowego stała się współpraca pomiędzy wszystkim instytucjami sieci bezpieczeństwa. Powszechne wykorzystanie przez banki z krajów UE możliwości świadczenia usług w innych państwach członkowskich (zarówno poprzez oddział, jak też transgranicznie) sprawiło, iż pojawiło się szczególne ryzyko związane z prawdopodobieństwem niekorzystnych transgranicznych efektów zewnętrznych w przypadku wystąpienia kryzysów bankowych. (European Commission, 2012a, s. 1–3).

Efektom analiz prowadzonych przez Komisję Europejską było stwierdzenie, iż koordynacja nadzoru bankowego sprawowanego na poziomie krajowym nie jest już adekwatnym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej, a szczególnie strefy euro i konieczne jest przejście na system ponadnarodowy. Powyższe wnioski doprowadziły do konkluzji, iż osiągnięcie faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej w Unii Europejskiej nie może ograniczać się wyłącznie do prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej, ale musi także prowadzić do powstania unii bankowej, integracji ram budżetowych oraz integracji ram polityki gospodarczej. Dodatkowo uznano, iż z uwagi na zakres powyższej integracji konieczne jest zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za podejmowane decyzje, zwłaszcza poprzez zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego oraz kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości.

Proces zmierzający do osiągnięcia faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej został zapoczątkowany wraz z przedstawieniem zarysu idei europejskiej unii bankowej w sprawozdaniu przygotowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) wydanym w dniu 26 czerwca 2012 r. (Van Rompuy, 2012, s. 1–7). Pierwsze projekty odpowiednich aktów prawnych w tym zakresie zostały przedstawione we wrześniu 2012 r., a następnie były przedmiotem obrad Rady Unii Europejskiej w grudniu 2012 r. Obecnie wciąż trwają prace nad ich ostatecznym kształtem, przy czym zakłada się, iż wejdą one w życie 12 miesięcy po ich uchwaleniu, spodziewanym w połowie br.

W ramach projektu unii bankowej wyodrębnione zostały trzy ząbajające się elementy (Zaleska, 2013, s. 16):

- europejski nadzór bankowy,
- europejski system gwarantowania depozytów,
- europejski mechanizm uporządkowanej likwidacji banków.

Analizując powyższą koncepcję pod kątem modeli teoretycznych, pojawiających się w literaturze przedmiotu na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, można zauważyć, iż od dawna przedstawiane były teoretyczne rozważania nie tylko co do ustanowienia paneuropejskiego nadzoru bankowego, ale także co do jego umiejscowienia. I. Begg i D. Green już w 1996 r. wskazywali, iż co prawda pytanie, czy paneuropejski nadzór bankowy powinien zostać umieszczony w Europejskim Banku Centralnym, czy też w samodzielnym organie, jest pytaniem dotyczącym jedynie szczegółów, a nie zasady, to jednak skłaniali się do umiejscowienia nadzoru właśnie w EBC (Begg i Green 1996, s. 381–401). Powyższa propozycja wskazywana była także w zbiorze modeli nadzoru nad rynkiem finansowym w UE, które przedstawiała w 2003 r. R.M. Lastra. Pomimo iż autorka ograniczyła się do trzech konstrukcji, zakładających centralizację wszystkich lub tylko wybranych funkcji na szczeblu unijnym, jednym z zaproponowanych przez nią modeli było właśnie stworzenie zintegrowanego na szczeblu europejskim nadzoru bankowego (obok ubezpieczeniowego oraz nad rynkiem kapitałowym) (Lastra, 2003, s. 49–68). Rozszerzone podejście zostało zaprezentowane natomiast m.in. przez J.J.M. Kremersa, D. Schoenmakera oraz P.J. Wiertsa. Zaproponowali oni bowiem podejście ewolucyjne, w którym stworzenie zintegrowanego nadzoru finansowego na szczeblu Unii Europejskiej zostałoby osiągnięte poprzez kooperację i późniejszą koordynację pomiędzy krajowymi organami nadzoru (Kremers, Schoenmaker i Wierts, 2003, s. 7).

Kolejną koncepcją teoretyczną kształtu zintegrowanego nadzoru bankowego szczebla kontynentalnego na obszarze Unii Europejskiej były propozycje opracowane przez grupę pod przewodnictwem J. de Larosièrè'a w 2009 r. na bazie doświadczeń z początków obecnego kryzysu. Trzeba przy tym wskazać, iż model grupy de Larosièrè'a z punktu widzenia systematyki stosowanej przez J.J.M. Kremersa, D. Schoenmakera oraz P.J. Wiertsa jest rozwiązaniem pośrednim pomiędzy modelem koordynacji a modelem centralizacji nadzoru w Europie. Głównym założeniem propozycji grupy de Larosièrè'a była bowiem koncepcja wzmocnienia współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w tym poprzez stworzenie nowych europejskich organów nadzoru oraz podmiotu na szczeblu europejskim obciążonego zadaniem nadzorowania zagrożeń, na które narażony jest unijny system finansowy jako całość. Grupa de Larosièrè'a zarekomendowała przy tym dokonanie gruntownych zmian w architekturze nadzoru w Europie poprzez wprowadzenie nadzoru o charakterze dwuszczeblowym, złożonym z nadzoru makro- i mikroostrożnościowego (Koleśnik, 2010, s. 32). Obecna, postkryzysowa koncepcja jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego z wiodącą rolą Europejskiego Banku Centralnego istotnie wybiega zatem poza propozycje grupy de Larosièrè'a.

Dokonując oceny drugiego i trzeciego elementu europejskiej unii bankowej, tj. wspólnych ram w zakresie gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków pod kątem rozwiązań teoretycznych, trzeba

wskazać, iż wielokrotnie w literaturze przedmiotu koncepcja ponadnarodowej instytucji gwarantującej depozyty była wskazywana jako naturalna konsekwencja powstania europejskiego nadzoru finansowego. Powszechnie znaną koncepcją ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów wskazywaną w literaturze jest idea wyodrębnienia banków istotnych z punktu widzenia systemów bankowych kilku krajów i utworzenie dla nich odrębnego systemu gwarantowania depozytów. Rozwiązanie to musiałyby jednak iść w parze z ustanowieniem wobec takich banków nadzoru, na tym samym szczeblu co system gwarantowania depozytów. Koncepcję taką na szczeblu europejskim zaproponowali jeszcze przed obecnym kryzysem finansowym Ch.A.E. Goodhart i D. Schoenmaker, przy czym była ona częścią idei wprowadzenia instytucji banku europejskiego, który byłby licencjonowany i nadzorowany przez europejski organ nadzoru finansowego (obejmujący zarówno europejskie podmioty sektora bankowego, ubezpieczeniowego, jak i rynku kapitałowego). Depozyty zgromadzone w banku europejskim podlegałyby tylko ochronie ponadnarodowego systemu gwarantowania, który byłby zasilany ze składek banków należących do niego (Goodhart i Schoenmaker, 2006, s. 34–57).

Bardzo często w literaturze przedmiotu wskazuje się jednak szereg problemów i barier, jakie należy rozwiązać, aby stworzyć ponadnarodowy system gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej. Jest to zwłaszcza problem przejścia ochrony depozytów przez system ponadnarodowy. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku istniejących różnic pomiędzy narodowymi systemami gwarantowania depozytów w zakresie ich finansowania. Jedynie bowiem systemy finansowane dotychczas w formule *ex ante* mogłyby przekazać środki, z których jednak korzystałyby także deponenci z krajów, w których systemy gwarantowania były finansowane w formule *ex post*. Z drugiej jednak strony pozostawienie wpłaconych przez banki składek na systemy finansowane w trybie *ex ante* w kraju macierzystym spowodowałoby powstanie sytuacji, w której nowy, ponadnarodowy system gwarantowania depozytów potrzebowałby kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat, aby zgromadzić środki mogące stanowić adekwatny zasób do wielkości depozytów objętych ochroną. Kluczową kwestią jest przy tym określenie docelowego wskaźnika pokrycia takiego systemu (tj. relacji środków systemu do wartości gwarantowanych depozytów). Wskaźnik taki, z uwagi na wielkość poszczególnych banków należących do systemu, musiałby najprawdopodobniej kształtować się na poziomie wyższym niż analogiczne wskaźniki w systemach krajowych (Zaleska, 2010, s. 25).

3. Jednolity mechanizm nadzorczy – instytucjonalny wymiar ryzyka systemowego

Obecny system nadzoru finansowego w Unii Europejskiej od stycznia 2011 r. bazuje na modelu de Larosière'a. Nadzór makroostrożnościowy jest sprawowany przez Europejską Radę Ryzyka Systemowego, której zadaniem jest formułowanie ocen i wydawanie zaleceń w sprawie polityki makroostroż-

nościowej, wydawanie ostrzeżeń przed ryzykiem, obserwowanie rozwoju sytuacji makroekonomicznej i ostrożnościowej oraz udzielanie wskazówek dotyczących tych kwestii (de Larosière, 2009, s. 49). Nadzór mikroostrożnościowy, w tym bankowy, bazuje zaś na konstrukcji zdecentralizowanej, którą tworzą krajowe organy nadzoru wraz z trzema sektorowymi europejskimi organami nadzoru, tj. Europejskim Organem Nadzoru Bankowego (EONB), Europejskim Organem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskim Organem Nadzoru Papierów Wartościowych i Giełd.

Europejski Organ Nadzoru Bankowego zastąpił i przejął zadania Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, tym samym stając się odpowiedzialnym za opracowywanie projektów regulacji i standardów oraz wydawanie zaleceń dla krajowych organów nadzoru. Ponadto ma on także prawo rozstrzygać spory między krajowymi organami nadzoru oraz przeprowadzać stres-testy w celu zidentyfikowania instytucji mogących stwarzać ryzyko systemowe. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych może zaś wydać decyzje zobowiązujące krajowe organy nadzoru do podjęcia określonych działań. Ustanowienie powyższych organów nie spowodowało jednak ograniczenia dotychczasowego zakresu uprawnień i odpowiedzialności krajowych organów nadzoru (Koleśnik, 2011, s. 136). Prawdziwą rewolucję w tym zakresie ma przynieść dopiero ustanowienie kluczowego elementu europejskiej unii bankowej, czyli jednolitego mechanizmu nadzorczego w UE.

Zgodnie z projektem rozporządzenia Rady (Council of the European Union CNS 2012/0242, 2012, s. 25–28) z 14 grudnia 2012 r., będącego wyrazem kompromisu osiągniętego podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej, miałyby zostać dokonana centralizacja nadzoru nad bankami w strefie euro. Nowy system złożony będzie z EBC oraz krajowych organów nadzoru, przy czym EBC określi ramy i warunki działania organów krajowych, a te będą miały obowiązek stosować się do instrukcji udzielanych przez EBC. Centralizacja nadzoru nastąpi po 12 miesiącach od wejścia w życie rozporządzenia i obejmie wyłącznie istotne banki z krajów strefy euro oraz krajów spoza tej strefy, jeśli podejmą decyzje o przystąpieniu do unii bankowej.

W myśl projektu rozporządzenia za istotne banki są uznawane takie, które:

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub
- posiadają aktywa przewyższające 20% PKB kraju macierzystego (których wartość przekracza jednocześnie 5 mld euro) lub
- zostaną uznane za istotne przez EBC na wniosek krajowego organu nadzoru.

Dodatkowo scentralizowany nadzór wykonywany przez EBC obejmie wszystkie banki, które otrzymały pomoc ze środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności (bądź też wystąpiły o jej przyznanie), a także trzy najbardziej znaczące banki z każdego kraju uczestniczącego w unii bankowej.

W nowym systemie wyłącznie EBC będzie odpowiedzialny zarówno za wydawanie i odbieranie licencji bankom, ocenę transakcji nabycia lub zbycia pakietów akcji banków, jak też nadzór w zakresie przestrzegania prowadzonej działalności z wymogami dotyczącymi adekwatności kapitału, dźwigni finansowej i płynności oraz prowadzenie nadzoru nad konglomeratami finansowymi. Do wyłącznej kompetencji EBC należeć będzie także ustalanie wyższych wymogów ostrożnościowych oraz przeprowadzanie stress-testów. EBC będzie uprawniony także do wzywania osób prawnych lub fizycznych do udzielenia wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, a nawet do przeprowadzania inspekcji na miejscu w lokalach stanowiących miejsce prowadzenia działalności nie tylko banków, ale też np. podmiotów świadczących im usługi w ramach outsourcingu. Ostatnim narzędziem dyscyplinującym banki, jakie znajdzie się w gestii EBC, będzie zaś możliwość nakładania administracyjnych sankcji finansowych w wysokości maksymalnie dwukrotności zysków osiągniętych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia (jeżeli takie zyski lub straty mogą zostać określone) lub w wysokości maksymalnie 10% całkowitego rocznego obrotu danego banku w poprzednim roku obrotowym (Zaleska, 2013, s. 21–22).

Warto jednak zauważyć, iż jak na razie nie przewiduje się możliwości żądania przez EBC, w celu ochrony zasad konkurencji na rynku, ograniczenia rozmiaru i skali działalności przez te banki, które korzystają z pomocy publicznej, tak jak uczyniła to Komisja Europejska w 2009 r. wobec dwóch banków brytyjskich oraz jednego z Niemiec i Holandii (Demirgüç-Kunt i Huizinga, 2013, s. 894).

W ramach EBC powołana zostanie Rada Nadzoru złożona z 23 osób, w tym Przewodniczącego (powoływanego przez Radę UE) i jego zastępcy (powoływanego przez Radę UE spośród członków zarządu EBC), czterech członków wskazanych przez Radę Prezesów EBC oraz przedstawicieli organów nadzoru bankowego z krajów należących do unii bankowej. Przedstawiciel Komisji Europejskiej będzie mógł uczestniczyć w posiedzeniach Rady jako obserwator. Decyzje podejmowane przez Radę Nadzoru nie będą jednak ostateczne. Z uwagi na fakt, iż Rada ta nie będzie organem EBC, wszystkie jej decyzje będą musiały być zatwierdzone (de facto poprzez niewniesienie sprzeciwu) przez Radę Prezesów EBC, złożoną wyłącznie z przedstawicieli krajów strefy euro.

Czynnikiem istotnie zwiększającym ryzyko systemowe w ramach unii bankowej jest propozycja umożliwiająca rozszerzenie zakresu nadzoru na banki z krajów UE spoza strefy euro, poprzez możliwość podjęcia „bliskiej współpracy” EBC z właściwymi organami nadzoru z tych państw, w praktyce oznaczająca dobrowolne przystąpienie danego kraju do unii bankowej. Wymagać to będzie jednak nie tylko pozytywnej decyzji EBC, ale przede wszystkim zobowiązania się danego państwa członkowskiego do zagwarantowania, że jego właściwy organ krajowy będzie stosować się do wszelkich wytycznych lub wniosków EBC. Ponadto państwo członkowskie

będzie musiało przekazywać wszystkie informacje na temat banków mających siedzibę na jego terytorium, które mogą być wymagane przez EBC w celu przeprowadzenia wszechstronnej oceny tych instytucji, a także dostosować przepisy prawa krajowego celem zapewnienia obowiązku przyjmowania przez właściwy organ krajowy tego państwa wszelkich środków wymaganych przez EBC w odniesieniu do banków. Decyzję o zakończeniu bliskiej współpracy EBC będzie mógł podjąć w przypadku, gdy dane państwo członkowskie przestanie spełniać powyższe warunki lub jego właściwy organ nie będzie działał zgodnie z powyższymi zobowiązaniem.

Należy jednak pamiętać, iż podjęcie bliskiej współpracy i oddanie przez kraj członkowski wszystkich najważniejszych kompetencji w zakresie nadzoru bankowego Europejskiemu Bankowi Centralnemu nie będzie oznaczało współuczestnictwa w podejmowaniu ostatecznych decyzji. Przedstawiciele właściwych organów państw członkowskich, które ustanowią bliską współpracę, będą bowiem uczestniczyć jedynie w pracach Rady Nadzoru, ale nie będą reprezentowani w Radzie Prezesów EBC.

Powołanie jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego w powyższym kształcie prowadzi do wzrostu, a nie do ograniczenia ryzyka systemowego w wymiarze instytucjonalnym. Jak trafnie zauważa M. Zaleska, tworzony jest kolejny ośrodek decyzyjny, który nie zastępuje, a jedynie powiększa struktury odpowiedzialne za nadzór bankowy w Unii Europejskiej. Tym samym zastosowane podejście nie tylko nie rozwiązuje jednego z głównych problemów, jaki ujawnił się podczas obecnego kryzysu, tj. precyzyjnego określenia wzajemnych kompetencji oraz zakresu odpowiedzialności istniejących organów, lecz go wręcz potęguje poprzez dodatkową strukturę opartą na podmiocie, który dotychczas nie sprawował funkcji nadzoru bankowego (Zaleska, 2013, s. 24–25).

Warto przy tym pamiętać, iż powierzenie EBC funkcji nadzoru bankowego jest praktycznie odejściem od głoszonej jeszcze w 2010 r. koncepcji rozdzielania nadzoru mikroostrożnościowego i polityki pieniężnej w celu zapobieżenia konfliktowi interesów. Dodatkowo wymagać będzie także redefinicji czy też ustalenia praktycznie od nowa zasad współpracy pomiędzy EBC a Europejską Radą Ryzyka Systemowego, czyli organem nadzoru makroostrożnościowego (Smaga, 2013, s. 17). Jednak z uwagi na dominującą rolę EBC w Radzie pojawia się pytanie, czy możliwe będzie prowadzenie polityki makroostrożnościowej przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów ekonomicznych lub społecznych w skali pojedynczych państw, zwłaszcza tych pozostających poza unią bankową (Szpringer, 2013, s. 3). W obliczu wyzwań, jakie będą stały przed EBC w związku z nowymi obowiązkami w ramach jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, może się jednak okazać, iż pomimo reputacji EBC, sposób i szybkość odejścia od podstawowych założeń koncepcji grupy de Larosière'a sprawi, iż nowy system także będzie uznawany za tymczasowy (Przybylska-Kapuścińska i Skopowski, 2013, s. 67–68).

Ostatnim, jednak nie mniej ważnym czynnikiem, który będzie potęgował ryzyko systemowe w związku z powołaniem jednolitego europejskiego mechanizmu nadzoru bankowego, jest istotne zagrożenie obniżenia jakości nadzoru względem stanu obecnego, co najmniej w ciągu pierwszych kilku lat jego funkcjonowania (Solarz, 2013, s. 134). Z uwagi na wstępne szacunki mówiące, iż nowym nadzorem zostanie objętych ponad 150 największych banków w UE, zasoby kadrowe EBC będą musiały zwiększyć się o kilka tysięcy nowych pracowników, których początkowe doświadczenie oraz znajomość specyfiki wszystkich nadzorowanych podmiotów mogą być w początkowym okresie niewystarczające.

W przeciwieństwie jednak do ryzyka systemowego, jakie stworzy dla wszystkich krajów strefy euro powołanie jednolitego europejskiego mechanizmu nadzoru bankowego, w przypadku krajów spoza tej strefy ryzyko to będzie mogło być ograniczone poprzez niepodejmowanie bliskiej współpracy z EBC. Nie oznacza to jednak, iż ryzyko to zostanie całkowicie wyeliminowane. Zmaterializuje się ono poprzez dwa elementy. Po pierwsze będzie to możliwość pośredniego oddziaływania EBC na banki i systemy bankowe krajów spoza strefy euro poprzez decyzje podejmowane przez Europejski Organ Nadzoru Bankowego, po drugie zaś oddziaływanie EBC na banki i systemy bankowe krajów spoza strefy euro poprzez decyzje podejmowane względem ich podmiotów dominujących mających siedzibę w kraju strefy euro.

W przypadku pierwszego zagrożenia należy stwierdzić, iż zostało ono dostrzeżone w projekcie regulacji wdrażających ideę europejskiej unii bankowej. W pakiecie projektów stosownych aktów prawnych zawarto bowiem propozycje zmian rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie w sprawie Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (Council of the European Union CNS 2012/0244, 2012, s. 6–11). Proponowane zmiany mają na celu m.in. zagwarantowanie, aby EONB mógł wykonywać swoje zadania również w odniesieniu do EBC (poprzez wyjaśnienie, że pojęcie „właściwych organów” obejmuje również EBC). Proponowana jest też zmiana zasad podejmowania decyzji w najważniejszych kwestiach (tj. np. naruszenia prawa czy rozstrzygania sporów). W tym celu Rada EONB powoła niezależny zespół, w którego skład wejdą przewodniczący i sześciu członków. Decyzję zaproponowaną przez zespół Rada EONB przyjmie pod warunkiem uzyskania zwykłej większości głosów państw uczestniczących w unii bankowej i zwykłej większości głosów państw nieuczestniczących.

W przypadku drugiego zagrożenia, czyli oddziaływania EBC na banki i systemy bankowe krajów spoza strefy euro poprzez decyzje podejmowane względem ich podmiotów dominujących mających siedzibę w kraju strefy euro, nie przewidziano żadnego rozwiązania mogącego ograniczyć powstające w ten sposób ryzyko systemowe. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż w sektorach bankowych krajów spoza strefy euro większość aktywów jest kontrolowana przez podmioty zależne z innych krajów członkowskich, decy-

zje podejmowane przez EBC będą miały dla systemów bankowych w tych krajach kluczowe znaczenie (tabela 1).

Kraj	Udział (w %)	Kraj	Udział (w %)
Bułgaria	76,5	Polska	63,8
Czechy	94,9	Rumunia	83,3
Dania	12,3	Szwecja	0,4
Litwa	90,1	Węgry	60,9
Łotwa	62,3	Wielka Brytania	31,0

Tab. 1. Udział banków zależnych od podmiotów zagranicznych w aktywach sektorów bankowych krajów spoza strefy euro. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego za 2011 r.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, iż z punktu widzenia skali działalności podmiotów dominujących nadzorowanych przez EBC znaczenie podmiotów zależnych nie jest istotne w skali całej grupy. Tym samym podejmowane przez EBC decyzje, które mogą nie mieć istotnego znaczenia dla całej grupy, mogą jednak mieć bardzo poważne konsekwencje dla systemów bankowych krajów spoza strefy euro, tj. np. Polski (tabela 2).

Nazwa polskiego banku	Nazwa grupy bankowej	Udział aktywów polskiego banku w aktywach grupy bankowej (%)
BNP Paribas Bank Polska SA	BNP Paribas	0,2
Credit Agricole Bank Polska SA	Credit Agricole	0,2
Bank Zachodni WBK SA	Santander	1,3 (2,2)*
Santander Consumer Bank SA		
BRE Bank SA	Commerzbank	2,8
Deutsche Bank Polska SA	Deutsche Bank	0,3
Deutsche Bank PBC SA		
Bank Millennium SA	BCP	11,7
Bank Pekao SA	Unicredit	3,5
ING Bank Śląski SA	ING Bank	1,3

* Szacunkowo, po uwzględnieniu połączenia Kredyt Banku SA z BZ WBK SA.

Tab. 2. Udział aktywów wybranych polskich banków, będących podmiotami zależnymi banków z krajów strefy euro, w aktywach grup bankowych, do których należą. Źródło: W. Kwaśniak. (2011). Zarządzanie kryzysem w wielkich bankowych korporacjach transgranicznej. Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego, s. 24.

4. Wspólne ramy w zakresie gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – dodatkowy czynnik ryzyka systemowego

Zgodnie z przyjętą koncepcją unii bankowej po ustanowieniu jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego Komisja Europejska proponuje powołanie jednolitego mechanizmu na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz koordynacji stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków w ramach unii bankowej. Do tego czasu kluczowe jest jednak wypracowanie wspólnych ram w zakresie gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W zakresie gwarancji depozytów konieczna będzie zatem zasadnicza zmiana obowiązującej Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów, zaś w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków wydanie po raz pierwszy regulacji w tym zakresie.

Należy przy tym zauważyć, iż Dyrektywa w sprawie gwarantowania depozytów była już przedmiotem istotnych zmian, które zostały dokonane w 2009 r. w odpowiedzi na obecny globalny kryzys finansowy. Zmiany te dotyczyły nie tylko podwyższenia minimalnej wysokości środków gwarantowanych do równowartości 100 000 euro, zniesienia udziału własnego deponenta oraz skrócenia terminu wypłaty środków gwarantowanych (do 20 dni roboczych), ale także wzmocnienia wzajemnej współpracy systemów gwarantowania depozytów. Zmiany te jednak nie zharmonizowały na szczeblu unijnym ani zasad finansowania systemów, ani możliwości udzielania wzajemnego wsparcia pomiędzy systemami. Analizując komunikaty i wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej w tym zakresie, można jednak zauważyć, iż nowe wspólne ramy w zakresie systemów gwarantowania depozytów, miałyby dotyczyć (Szelaąg, 2011, s. 11):

- harmonizacji zasad finansowania, które opierałyby się na formule *ex ante* (za pomocą której miałyby zostać w każdym systemie zgromadzone w ciągu 10 lat środki w wysokości 1,5% chronionych depozytów), uzupełnionej formułą *ex post* (za pomocą której miałyby zostać w każdym systemie zgromadzone środki w wysokości 0,5% chronionych depozytów); dodatkowo środki każdego systemu gwarantowania depozytów mogłyby zostać powiększone poprzez pożyczki z innych systemów do wysokości 0,5% depozytów chronionych przez system pożyczający;
- udzielania przez system gwarantowania depozytów wsparcia bankom zagrożonym upadłością w kwocie, której użycie nie doprowadziłoby do obniżenia się zasobów finansowych systemu poniżej progu w wysokości 1% chronionych depozytów (do 0,75% za zgodą nadzoru bankowego).

Należy jednak pamiętać, iż powyższa propozycja w zakresie wspólnych ram gwarantowania depozytów nie określa ostatecznego kształtu systemu gwarantowania depozytów w UE. Docelowy system gwarantowania depozytów ma bowiem nie tylko oznaczać wspólne ramy funkcjonowania, ale

także przenosić część odpowiedzialności na szczebel unijny. Powstanie takiego ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów będzie wiązało się jednak z powstaniem ryzyka systemowego, którego materializacja może zagrozić stabilności całego europejskiego systemu bankowego. Najważniejszym czynnikiem tego ryzyka będzie wysokość środków będących w dyspozycji takiego systemu w relacji do potencjalnych wypłat środków gwarantowanych w przypadku upadłości największych ponadnarodowych grup bankowych w UE.

Warto przy tym zauważyć, iż ryzyko to mogłoby zostać ograniczone jedynie poprzez przeniesienie części składek obecnie zgromadzonych w systemach krajowych do systemu ponadnarodowego. Biorąc jednak pod uwagę, iż ponadnarodowym systemem gwarantowania depozytów powinny być objęte te same banki, które będą objęte nadzorem EBC, wskaźnik pokrycia w takim systemie musiałby być wyższy niż obecnie w systemach narodowych, co przede wszystkim wynika z faktu koncentracji w takim systemie wszystkich największych banków z UE. Dodatkowo system taki, w porównaniu z systemami narodowymi, miałby dużo większe trudności w pozyskaniu dodatkowych środków, gdyż pomoc taka wymagałaby wspólnej decyzji i kontrybucji wielu krajów, w tym również tych, w których upadający bank nie prowadził działalności. Zgromadzenie środków w wysokości umożliwiającej funkcjonowanie ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów bez konieczności uzyskania wsparcia ze strony krajów UE musiałoby trwać jednak kilkadziesiąt lat. Sygnalizowana powyżej możliwość przeniesienia części składek zgromadzonych obecnie w systemach krajowych prowadziłaby natomiast do osłabienia możliwości dotychczasowego systemu, który kalkulując poziom składek, uwzględniał ryzyko całego sektora bankowego. Rozwiązanie to nie może być przy tym zastosowane w przypadku, kiedy krajowy system gwarantowania depozytów jest finansowany w formule *ex post* (Koleśnik, 2013, s. 95).

Drugim najważniejszym czynnikiem ryzyka systemowego będzie natomiast brak na szczeblu wspólnotowym instytucji, która mogłaby stanowić załączek ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów. O ile bowiem w przypadku jednolitego mechanizmu nadzoru będzie on opierał się na zasobach EBC (które jednak będą musiały być istotnie zwiększone), o tyle brak takiego podmiotu w zakresie gwarantowania depozytów. Tym samym będzie musiał być on tworzony od podstaw, co będzie przedmiotem wielu sporów w zakresie jego wewnętrznej struktury organizacyjnej, metod podejmowania decyzji czy nawet umiejscowienia siedziby.

Oprócz głównych czynników ryzyka systemowego wskazanych powyżej istotne będą także inne, z których najważniejsze to:

- konieczność zmiany i zharmonizowania regulacji unijnych oraz krajowych,
- mniejsze zrozumienie specyfiki i oczekiwań deponentów z poszczególnych krajów,
- mniejsza elastyczność w dostosowywaniu się do zmian w otoczeniu.

O ile jednak powyższe propozycje w zakresie wspólnych ram gwarantowania depozytów oraz zarys koncepcji ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów wywodzą się z obecnie obowiązujących regulacji w tym zakresie, zupełną nowością, niemającą odpowiednika w obecnych regulacjach, są projektowane ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Pierwsze prace nad uregulowaniem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w UE rozpoczęły się już w październiku 2009 r., kiedy to Komisja Europejska opowiedziała się za ustanowieniem nowych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej na szczeblu UE, zaprojektowanych z myślą o ułatwieniu kontrolowanych upadłości banków i zminimalizowaniu kosztów ponoszonych przez podatników. W przygotowanym przez służby Komisji dokumencie roboczym z kwietnia 2010 r. opłaty od banków wskazano jako jeden z możliwych sposobów na wniesienie przez banki wkładu w pokrycie kosztów kryzysu i zapobiegnięcie tego rodzaju sytuacjom w przyszłości (European Commission, 2010, s. 3). Projekt stosownej regulacji w tym zakresie, tj. Dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, został przedstawiony dopiero na początku czerwca 2012 r., jednak dalsze prace nad nim uległy wyraźnemu spowolnieniu. Zgodnie z nim celem nowej regulacji ma być zarówno zharmonizowanie w UE przepisów w zakresie działań służących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, jak też stworzenie środków interwencji w zakresie zapobiegania problemom oraz szybkiego reagowania w przypadku ich wystąpienia (European Commission, 2012c, s. 2–6). Wdrożenie nowych zasad ma zagwarantować, iż bank, którego sytuacja finansowa ulegnie nieodwracalnemu pogorszeniu, będzie w stanie wypełniać swoje podstawowe funkcje. Jednak kluczowym celem z punktu widzenia problemu ryzyka systemowego ma być wzrost ochrony podatników i gospodarki przed skutkami przyszłych upadłości banków oraz zapewnienie, że koszty restrukturyzacji i likwidacji banków będą ponosić właściciele i wierzyciele, a nie podatnicy. Teoretycznie zatem rozwiązanie to miałyby zapobiec powtórzeniu się sytuacji, która wystąpiła podczas obecnego kryzysu, kiedy to od października 2008 r. do października 2011 r. państwa UE przeznaczyły, a Komisja Europejska zatwierdziła środki pomocy dla instytucji finansowych w wysokości 4,5 bln euro, tj. 37% unijnego PKB.

Analizując szczegółowe propozycje, trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż o skuteczności nowych ram i możliwości zredukowania za ich pomocą ryzyka systemowego w europejskim systemie bankowym będzie decydować zarówno ich rzeczywista siła finansowa, jak i narzędzia, które będą miały do dyspozycji. To wyzwanie staje się szczególnie ambitne, jeśli weźmiemy pod uwagę wielkość największych banków w Unii Europejskiej zarówno w odniesieniu do PKB krajów, w których mają swoją siedzibę, jak też PKB całej wspólnoty (tabela 3).

Zgodnie z projektem dyrektywy system finansowania wspólnych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji byłby złożony z 3 elementów:

- krajowych mechanizmów finansowania (funduszy uporządkowanej likwidacji),
- pożyczek pomiędzy krajowymi mechanizmami finansowania,
- wzajemnego wsparcia krajowych mechanizmów finansowania w przypadku uporządkowanej likwidacji grupy bankowej.

Nazwa	Aktywa banku (w bln euro)	Aktywa/PKB kraju macierzystego (w %)	Aktywa/PKB Unii Europejskiej (w %)
Nordea Bank	0,72	197,4	5,8
Danske Bank	0,46	193,7	3,7
ING Bank	0,96	161,5	7,7
Rabobank Group	0,73	122,9	5,9
HSBC	1,97	119,8	15,8
Santander	1,25	118,2	10,1
Barclays	1,87	113,9	15,0

Tab. 3. Największe europejskie banki według relacji aktywów do PKB kraju macierzystego oraz PKB Unii Europejskiej. Źródło: E. Liikanen. (2012). *Final report. Brussels: High-level Expert group on reforming the structure of the EU banking sector*, s. 39.

Najważniejszym elementem byłyby oczywiście krajowe fundusze uporządkowanej likwidacji, których celem byłoby finansowanie uporządkowanej likwidacji, np. poprzez utworzenie instytucji pomostowej czy wsparcie podmiotu zarządzającego złymi aktywami. Docelowo mechanizmy te będą musiały w ciągu dziesięciu lat zgromadzić zasoby odpowiadające 1% gwarantowanych depozytów w systemie bankowym danego kraju (czas ten może zostać wydłużony maksymalnie o 4 lata, jeśli w funduszu zostanie zgromadzony zasób środków odpowiadający 0,5% gwarantowanych depozytów w systemie bankowym danego kraju). W przypadku, jeśli zasoby środków zgromadzone w funduszu spadną poniżej połowy wartości docelowej, roczna składka banków nie powinna być niższa niż 0,25% gwarantowanych depozytów (istnieje również możliwość nałożenia dodatkowej opłaty *ex post*). Podstawą wysokości składki poszczególnych banków powinna być wartość pasywów z wyłączeniem funduszy własnych i depozytów gwarantowanych (o ile środki systemu gwarantowania depozytów mogą być wykorzystywane do celów uporządkowanej likwidacji) z uwzględnieniem m.in. ponoszonego przez dany bank ryzyka, jego sytuacji finansowej, złożoności struktury czy znaczenia systemowego. Maksymalnie 30% należnej opłaty może mieć formę nieodwoływalnego zobowiązania utrzymywanego w aktywach o niskim ryzyku. Państwa członkowskie mają także zapewnić możliwość pożyczania środków przez taki fundusz, np. od banku centralnego. Przewidziano również możliwość wykorzystania środków, które są już zgromadzone w krajowych systemach gwarantowania depozytów, a nawet możliwość łączenia systemów

gwarantowania depozytów i mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pod warunkiem zagwarantowania, że w przypadkach upadłości banków taki połączony system będzie w stanie wypłacić środki gwarantowane.

Drugi element systemu, tj. pożyczki pomiędzy krajowymi mechanizmami finansowania, miałyby charakter uzupełniający, gdyż pożyczka taka po pierwsze nie powinna być wyższa niż połowa środków będących aktualnie w dyspozycji funduszu pożyczającego, a po drugie na jej udzielenie mógłby nie wyrazić zgody krajowy organ nadzoru bankowego. Ostatnim, także uzupełniającym elementem byłoby wzajemne wspieranie się krajowych mechanizmów finansowania w przypadku uporządkowanej likwidacji grupy bankowej, co *de facto* oznaczałoby wykorzystanie środków z mechanizmów finansowania funkcjonujących w krajach, w których znajdują się podmioty z danej grupy. Zasady i proporcje tego udziału określałby organ nadzoru odpowiedzialny za uporządkowaną likwidację grupy po konsultacji z krajowymi organami nadzoru.

Podobnie jak w przypadku tworzenia ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów, także w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powołanie ponadnarodowego organu w tym zakresie jest traktowane jako docelowy element unii bankowej, którego skuteczność mogłaby być większa niż organów krajowych (Schoenmaker i Siegmann, 2013, s. 16). W porównaniu jednak z koncepcją tworzenia ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów powołanie ponadnarodowego organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie generowało jeszcze większe ryzyko systemowe. Koncentrować się ono będzie zwłaszcza w obszarze regulacji prawnych oraz reputacji. O ile w przypadku systemów gwarantowania depozytów w większości krajów UE funkcjonują one co najmniej kilkanaście lat, a regulacje prawne z nimi związane są zsynchronizowane z całym systemem prawa publicznego i gospodarczego w danym kraju, o tyle w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w większości krajów prace nad nimi dopiero są prowadzone. Ponadto z uwagi na charakter niektórych narzędzi uporządkowanej likwidacji, przewidujących np. przymusową sprzedaż przez właścicieli akcji banku w likwidacji, pojawia się wiele pytań o charakterze konstytucyjnym. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie regulacji konstytucyjnych w tym zakresie w państwach UE, trudno sobie na dzień dzisiejszy wyobrazić, aby działający na szczeblu wspólnotowym organ uporządkowanej likwidacji, stosując tego typu narzędzia, nie naraził się w żadnym kraju na zarzut naruszania konstytucji. Oczywiście rozwiązaniem tego problemu mogłoby być powołanie takiego organu mocą traktatu, jednak wydaje się, iż w obecnej chwili wypracowanie konsensusu w tym zakresie na szczeblu UE nie jest możliwe. Nie mniej ważną kwestią wymagającą uregulowania będzie rozstrzygnięcie, czy ponadnarodowy organ uporządkowanej likwidacji funkcjonowałby równoległe do EONB, czy też stanowiłby jego część (Beck, Todorov i Wagner, 2013, s. 37).

Warto jednak zauważyć, iż nawet bez tworzenia ponadnarodowego organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, określenie wspólnych ram w tym zakresie także generuje ryzyko systemowe i to pomimo kompleksowości i wewnętrznej spójności przedstawionych propozycji, a nawet uwzględnienia w nich działań transgranicznych. Dzieje się tak przede wszystkim z powodu zbyt małych zasobów środków, jakie znajdują się w dyspozycji funduszy uporządkowanej likwidacji przy zastosowaniu powyższego schematu ich gromadzenia. Nawet po kilkunastu latach ich funkcjonowania, przy założeniu wyłącznie gromadzenia środków bez ich wydatkowania, zasoby zgromadzone w tych funduszach będą wciąż kilkadziesiąt razy niższe niż aktywa największych banków w UE. Istnienie takich funduszy może przy tym zwiększyć pokusę nadużycia oraz powszechne przekonanie, iż system bankowy posiada skuteczne mechanizmy zabezpieczające go przez kryzysem.

Ostatnim aspektem ryzyka systemowego o wymiarze instytucjonalnym jest nierozstrzygnięta dotychczas kwestia współpracy i współdziałania pomiędzy systemami gwarantowania depozytów i organami uporządkowanej likwidacji niezależnie o tego, czy dotyczyć to będzie poziomów krajowych czy ponadnarodowego. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż pomimo że Komisja Europejska wielokrotnie podkreślała, iż mechanizmy uporządkowanej likwidacji i systemy gwarantowania depozytów nie służą temu samemu celowi, zaproponowała jednak, aby środki, którymi z góry dysponują systemy gwarantowania depozytów, mogły być wykorzystywane na potrzeby środków postępowania naprawczego względem banków. Powyższa propozycja, będąca wyrazem niekonsekwencji Komisji Europejskiej, jest jednak właściwa, gdyż istnienie zarówno funduszy restrukturyzacyjnych, jak i systemów gwarantowania depozytów ma zapobiegać ponoszeniu kosztów upadłości banków przez podatników. Tym samym zasadna jest możliwość użycia środków, którymi dysponują systemy gwarantowania depozytów, na potrzeby postępowania naprawczego względem banków. Konieczne jest jednak spójne podejście do funduszy restrukturyzacyjnych i systemów gwarantowania depozytów zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich.

Pomimo krytycznej oceny możliwości finansowych projektowanych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do największych banków na obszarze UE, należy zauważyć i docenić propozycje w zakresie proponowanych instrumentów, które w odniesieniu do średnich i mniejszych banków mogą być interesującą alternatywą wobec klasycznej upadłości. Instrumenty te zostały przy tym podzielone na trzy grupy (zapobiegawcze, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) w zależności od sytuacji, w której mogą być zastosowane. Szczególnie ważne będą przy tym instrumenty z grupy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które będą stosowane wówczas, gdy środki zapobiegawcze i wczesnej interwencji okażą się niewystarczające do zapobieżenia pogorszenia się sytuacji banku, a jego upadłość stanie się faktem lub będzie bardzo

prawdopodobna (np. aktywa są niższe od zobowiązań, bank nie reguluje swoich zobowiązań lub wymaga wsparcia ze środków publicznych).

Jednak pomimo faktu, iż propozycje w zakresie instrumentów uporządkowanej likwidacji mają charakter kompleksowy, a ich celem jest wyposażenie instytucji sieci bezpieczeństwa we wszystkich państwach UE we wspólne i skuteczne narzędzia umożliwiające im jak najwcześniejszą reakcję na kryzys w sektorze finansowym i niedopuszczenie do powstania kosztów dla podatnika, część z nich może prowadzić do wzrostu ryzyka systemowego. Największym zagrożeniem jest dopuszczenie możliwości stosowania jako jednego z kluczowych narzędzi nierynkowego transferu aktywów w ramach grupy, jeżeli działanie takie byłoby uzasadnione interesem grupy z ograniczoną możliwością zablokowania takiego transferu przez nadzór kraju goszczącego. Rozwiązanie to mogłoby bowiem powodować, iż w krajach członkowskich z dominującym udziałem w sektorze bankowym podmiotów zależnych od banków z innych krajów UE (takich jak np. Polska) nadzór krajowy nie mógłby skutecznie wykonywać swoich uprawnień w zakresie nadzoru nad płynnością podległych jemu banków. Drugim zagrożeniem jest propozycja powierzenia w postępowaniu likwidacyjnym wiodącej roli konsolidującemu organowi nadzoru oraz konieczność uzgadniania decyzji lokalnych organów nadzoru w ramach kolegiów ds. postępowań naprawczych. Oznaczałoby to bowiem zarówno ograniczenie kompetencji organów nadzoru bankowego krajów goszczących, jak też spowolnienie procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej.

5. Wnioski

Ryzyko systemowe jest niewątpliwie stałym elementem europejskiego systemu bankowego. Przedstawiona analiza dokonanych oraz projektowanych zmian w zakresie europejskiego nadzoru bankowego wskazuje jednak, iż ryzyko systemowe wzrasta, nabierając przy tym nowego, instytucjonalnego wymiaru. Ten nowy wymiar jest zaś bezpośrednią konsekwencją trwającej od kilku lat rewolucji w zakresie struktury, zakresu oddziaływania oraz kompetencji organów nadzoru bankowego. O ile jednak obowiązujący od 2011 r. model nadzoru bankowego w Unii Europejskiej, będący wynikiem kompleksowego przeglądu sytuacji rynków i instytucji finansowych dokonanej przez grupę de Larosière'a, należy uznać za właściwy (aczkolwiek jego rzetelna, kompleksowa ocena jest utrudniona z uwagi na jedynie nieco ponad dwuletni okres funkcjonowania), o tyle propozycje w zakresie docelowego kształtu unii bankowej należy uznać za generujące, a nie redukujące ryzyko systemowe.

Warto zwłaszcza tytułem podsumowania przytoczyć te czynniki i źródła ryzyka systemowego, zidentyfikowane w powyższym opracowaniu, które wystąpią jedynie wraz realizacją koncepcji unii bankowej. Są to:

- centralizacja nadzoru bankowego nad najważniejszymi bankami w UE i powierzenie go EBC, niemającemu doświadczenia w tym obszarze;

- możliwość przystąpienia krajów spoza strefy euro do mechanizmu jednolitego nadzoru, pomimo braku realnego wpływu na ostateczny kształt podejmowanych decyzji;
- przeniesienie odpowiedzialności za gwarantowanie depozytów na szczebel unijny bez realnej możliwości wyposażenia takiego systemu w niezbędne środki;
- przeniesienie kompetencji w zakresie uporządkowanej likwidacji na szczebel unijny oraz ustanowienie narzędzi uporządkowanej likwidacji niemożliwych do zastosowania w niektórych jurysdykcjach;
- powstanie systemu mniej elastycznego i słabiej rozumiejącego specyfikę sektorów bankowych i banków w poszczególnych krajach UE.

Istota i charakter powyższych czynników powoduje przy tym, iż ryzyko systemowe nie tylko gwałtownie wzrośnie w trakcie budowy i początkowego funkcjonowania unii bankowej, ale także stale będzie się utrzymywać na poziomie wyższym od dzisiejszego. Fakt ten spowoduje zaś trwałe podwyższenie poziomu ryzyka w całym unijnym systemie bankowym, gdyż wzrost ryzyka systemowego nie zostanie skompensowany przez obniżenie się ryzyka indywidualnego banków nadzorowanych w ramach unii bankowej.

Bibliografia

- Beck, T., Todorov, R. i Wagner, W. (2013). Supervising cross-border banks: theory, evidence and policy. *Economic Policy*, (January), DOI: 10.1111/1468-0327.12001.
- Begg, I. i Green, D. (1996). Banking supervision in Europe and economic and monetary union. *Journal of European Public Policy*, 3 (3), DOI: 10.1080/13501769608407040.
- Claessens, S., Pazarbasioglu, C., Laeven, L., Dobler, M., Valencia, F., Nedelescu, O. i Seal, K. (2011). *Crisis Management and Resolution: Early Lessons from Financial Crisis*. Washington: International Monetary Fund.
- Danmarks Nationalbank. (2011). *Financial Stability 2011*. Copenhagen: Danmarks Nationalbank.
- Demirgüç-Kunt, A. i Huizinga, H. (2013). Are banks too big to fail or too big to save? International evidence from equity prices and CDS spreads. *Journal of Banking & Finance*, 37, DOI: 10.1016/j.jbankfin.2012.10.010.
- European Central Bank. (2010). *Financial Stability Review*. Frankfurt am Main: European Central Bank.
- European Commission. (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank. Bank Resolution Funds*. COM (2010) 254 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2012a). *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union*, IP/12/953. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2012b). *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, COM (2012) 511 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2012c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC*

- and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM (2012) 280/3. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2012d). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No.../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 512 final. Brussels: European Commission.
- Goodhart, Ch.A.E. i Schoenmaker, D. (2006). Burden sharing in a banking crisis in Europe. *Sveriges Riksbank Economic Review*, (2).
- Holló, D., Kremer, M. i Lo Duca, M. (2012). CISS – a composite indicator of systemic stress in the financial system. *European Central Bank Working Papers Series*, 1426, DOI: 10.2139/ssrn.1611717.
- Huang, X., Zhou, H. i Zhu, H. (2009). A framework for assessing the systemic risk of major financial institutions. *Journal of Banking & Finance*, 33 (11), DOI: 10.1016/j.jbankfin.2009.05.017.
- International Monetary Fund. (2009). Global Financial Stability Report. Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks. Washington: International Monetary Fund.
- Koleśnik, J. (2010). Kształt nadzoru bankowego i regulacji nadzorczych w Unii Europejskiej i w Polsce. W: J Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*. Warszawa: Difin.
- Koleśnik, J. (2011). *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Koleśnik, J. (2013). Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów. W: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*. Warszawa: Difin.
- Kremers, J.J.M., Schoenmaker, D. i Wierds, P.J. (2003). Financial Supervision in Europe: An Overview. W: J.J.M. Kremers, D. Schoenmaker i P.J. Wierds (red.), *Financial Supervision in Europe*. Ministry of Finance The Netherlands.
- Kwaśniak, W. (2011). *Zarządzanie kryzysem w wielkich bankowych korporacjach transgranicznej*. Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Larosière de, J. (2009). Report. Brussels: The High-level Group on Financial Supervision in the EU.
- Lastra, R.M. (2003). The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe. *Columbia Journal of European Law*, 10 (1).
- Liikanen, E. (2012). *Final report*. Brussels: High-level Expert group on reforming the structure of the EU banking sector.
- Niedziółka, P. (2009). *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Przybylska-Kapuścińska, W. i Skopowski, M. (2013). Unia bankowa – szanse i zagrożenia dla nadzoru nad instytucjami finansowymi w Unii Europejskiej. W: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*. Warszawa: Difin.
- Schoenmaker, D. i Siegmann, A. (2013). Can European bank bailouts work? *Journal of Banking & Finance*, (w druku), DOI: 10.1016/j.jbankfin.2013.03.025.
- Smaga, P. (2013). Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE. *Gospodarka Narodowa*, 259 (3).
- Solarz, J.K. (2013). Pokusa nadużyć unii bankowej. W: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*. Warszawa: Difin.
- Szeląg, K. (2011). *Funding of Deposit Guarantee Schemes in the EU – the current reform*, Brussels: European Commission.
- Szpringer, Z. (2013). Unia bankowa. *Infos – Biuro Analiz Sejmowych*, 145 (8).

- Van Rompuy, H. (2012). Towards a genuine economic and monetary union. Brussels: European Council.
- Zaleska, M. (2010). Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy. W: J Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2013). Unia bankowa – koncepcja i wyzwania. W: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*. Warszawa: Difin.