
Problemy i poglądy

*Aleksandra Nadolska**

ŹRÓDŁA REGULACJI I NADZORU NAD BANKAMI FUNKCJONUJĄCYMI NA RYNKU FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ – ZAGADNIENIA PRAWNOPORÓWNAWCZE W KONTEKŚCIE ANALIZY TRYLEMATU FINANSOWEGO

WSTĘP

Celem opracowania jest wykazanie, że dla prawidłowego regulowania i nadzoru sektora bankowego niewystarczające są reformy odnoszące się do otoczenia funkcjonowania oraz warunków podejmowania działalności przez instytucje kredytowe. Do skutecznej redukcji ryzyka systemowego może bowiem przyczynić się również podział banków, który, w założeniu, ma wzmocnić odporność tych instytucji na wstrząsy wewnętrzne i zewnętrzne.

W artykule postawiono następującą hipotezę: reformy instytucjonalne oraz strukturalne dotyczące prawidłowego funkcjonowania banków na rynku finansowym UE powinny być ze sobą skoordynowane, aby były skuteczne. Potwierdzenie tego twierdzenia wiąże się z weryfikacją trylematu finansowego i odpowiedzią na pytanie, czy stabilność finansowa jest możliwa do osiągnięcia w sytuacji, gdy integracja rynku finansowego oraz krajowy nadzór działają dwukierunkowo.

* Aleksandra Nadolska jest doktorem nauk prawnych, radcą prawnym, wykładowcą na WSAiB w Gdyni. Autorka wielu prac naukowych z zakresu prawa rynku finansowego.

Ponieważ poruszane zagadnienia są w sferze planowania, dlatego przyjęta metoda przede wszystkim polega na analizie prawnoporównawczej raportów zredagowanych w następstwie globalnego kryzysu, w których zaproponowano rozwiązania na „uzdrowienie” systemu finansowego, tu w szczególności sektora bankowego. W opracowaniu wykorzystano też metodę funkcjonalną oraz formalno-dogmatyczną i opisową, dzięki którym możliwe było wykazanie (w sferze teoretycznoprawnej), że szerokie ujęcie stabilności finansowej determinuje wieloaspektowe reformy, które mają rację bytu jedynie w pewnym układzie wzajemnych powiązań.

Materia objęta artykułem zdeterminowała wyodrębnienie sześciu sekcji. Pierwsza dotyczy zagadnienia sprzężenia zwrotnego między regulacją i nadzorem nad jednolitym rynkiem finansowym UE. Druga część pracy jest poświęcona omówieniu problemu trylematu finansowego, którego istota – na kanwie poruszanego problemu – sprowadza się do właściwej definicji trzech niekompatybilnych celów rynku finansowego. Trzeci podrozdział traktuje o reformach instytucjonalno-funkcjonalnych europejskiego rynku finansowego, jakie miały miejsce w latach 2011–2015. W czwartej sekcji przedstawiono ogólne założenia trzech propozycji (amerykańską, brytyjską i europejską) reform strukturalnych sektora bankowego zawarte – odpowiednio – w raportach: Volckera, Vickersa i Liikanena. Piąty podrozdział odnosi się *stricto* do raportu E. Liikanena i jego wpływu na podjęte w tym zakresie prace legislacyjne w UE. W podsumowaniu zweryfikowano postawioną we wprowadzeniu hipotezę.

1. NOWY MECHANIZM REGULACJI I NADZORU NAD JEDNOLITYM RYNKIEM FINANSOWYM UE

Relacja między regulacją a nadzorem kształtuje się na zasadzie wzajemnej zależności, ponieważ zarówno regulacja, jak i nadzór mają służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa europejskiego rynku finansowego i przywróceniu stabilności finansowej, a tym samym prowadzić do lepszego zapobiegania kryzysom w przyszłości i efektywnego zarządzania nimi. Obecnie regulacja rynku finansowego ma na celu urzeczywistnienie swobód wolnego rynku, tj. otwarcie krajowych rynków finansowych na europejskie instytucje kredytowe i swobodny przepływ kapitału, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa rynku finansowego i właściwej ochrony jego uczestników. Obok zasadniczego nurtu regulacji organizacji i funkcjonowania instytucji kredytowych, nadzoru nad rynkiem finansowym czy systemu gwarantowania powierzonych bankom środków ich klientów, co stanowi domenę prawa publicznego, widoczna jest wzrastająca tendencja do regulowania w prawodawstwie unijnym prywatnoprawnej sfery świadczenia usług finansowych, dotyczącej w mniejszym lub większym stopniu stosunków między instytucją finansową (kredytową) a jej klientem. O ile zamysł regulowania

obu sfer funkcjonowania banków należy ocenić pozytywnie, o tyle zastrzeżenia budzi już brak synchronizacji (zwłaszcza w aspekcie czasowym i zakresowym) tych procesów.

Regulacje są niezbędnym narzędziem do zapewniania stabilności i bezpieczeństwa systemu bankowego. Jednak wdrożenie każdej regulacji łączy się z kosztami, które powodują wzrost konkurencji ze strony podmiotów nie objętych regulacjami. Nadto należy mieć także na względzie, że wyższe regulacje mogą prowadzić do wyższego ryzyka banków z racji dopuszczania się przez te instytucje arbitrażu kapitałowego. Ograniczeniu tego efektu sprzyja skuteczny i efektywny nadzór finansowy, czyli taki, który pod względem przedmiotowym i celowym jest skoordynowany z wdrażaną regulacją o charakterze instytucjonalnym bądź funkcjonalnym. W ramach Europejskiej Unii Bankowej (EUB) Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) powierzono nadzór mikroostrożnościowy nad największymi bankami w strefie euro. Jednocześnie do europejskich banków mających globalne znaczenie systemowe odnoszą się projektowane regulacje dotyczące strukturalnych przekształceń (poprzez nałożenie nań zakazu handlu na własny rachunek i wprowadzenie możliwości nakazania wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej), które mają wyeliminować z systemu finansowego instytucje zbyt duże by upaść i jednocześnie zbyt duże, aby można je było uratować, jak też zbyt złożone z punktu widzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹. I chociaż zamierzeniem europejskiego ustawodawcy jest uzupełnienie w ten sposób finansowych reform regulacyjnych przeprowadzonych wcześniej², to w proponowanej reformie środków strukturalnych, zwiększających odporność instytucji kredytowych w UE, brakuje jakiegokolwiek odniesienia do kwestii modelu nadzoru nad bankami, które mogłyby ulec takiemu przekształceniu w przyszłości³. Istotne jest także to, że projektowana reforma ma być dopełnieniem regulacji przyjętych w ramach Europejskiej Unii Bankowej, ale jej zakres podmiotowy istotnie różni się od rozwiązań przyjętych w ramach pakietu CRD IV/CRR, czy też wspólnych ramach prawnych dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Nadto, przygotowując reformę strukturalną banków (która *de facto* będzie dotyczyła jedynie niewielkiej części z ponad 8000 banków mających siedzibę w UE), nie uwzględniono otoczenia ich funkcjonowania (tj. skali makro), co podważa nowy paradygmat nadzorowania rynku finansowego UE, w którym kluczową rolę odgrywa obszar makroostrożno-

¹ Projekt „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE”, COM(2014) 43 final, Bruksela 29 stycznia 2014 r.

² *Ibidem*, uzasadnienie wniosku, s. 7.

³ Kwestią otwartą pozostaje w związku z tym, czy nadal będą one w całości (jako grupa bankowa) podlegały nadzorowi mikroostrożnościowemu EBC, czy też nadzór ten będzie jednocześnie sprawowany przez dwa lub więcej organów nadzorczych. Wówczas problemem może okazać się też wypracowanie właściwych zasad współpracy z EUB.

ściowy. Wydaje się, że przyczyną tych zaniechań jest brak koordynacji nie tylko w zakresie regulacji, ale też nadzoru, co może doprowadzić do tego, iż zamierzone korzyści będą niewspółmierne wobec szacowanych kosztów pierwszej w historii Unii reformy strukturalnej banków. O przesłankach, zakresie oraz wadach i zalecanych projektowanej reformy szczegółowo będzie mowa w dalszej części artykułu, ale najpierw należy wyjaśnić cel regulacji finansowej oraz jej wpływ na nieustannie poszukiwaną stabilność finansową. Rozproszona wewnętrznie i zewnętrznie działalność regulatora może bowiem doprowadzić do przeregulowania segmentu bankowego, co w dalszej perspektywie może spowodować poważne ryzyko w funkcjonowaniu całej gospodarki.

1.1. Trylemat finansowy

Konsolidacja rynków doprowadziła do wyznaczenia „nowych” celów regulacji finansowej, obejmujących swym zakresem przede wszystkim stabilność systemu, bezpieczeństwo instytucji finansowych oraz ochronę konsumenta. Niemniej ważny jest fakt, że choć nadzór finansowy koncentruje się na pojedynczej instytucji finansowej, to nadzorcy muszą brać pod uwagę także szerszy aspekt, który odnosi się m.in. do systemowych implikacji jej działań⁴. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż wiąże się ze skomplikowanym problemem tzw. trylematu finansowego⁵, z którym borykają się organy nadzorcze i ustawodawcy wszystkich państw członkowskich UE. Problem ten polega na występowaniu trzech niekompatybilnych celów, które chce się osiągnąć, a są to: stabilność systemu finansowego, zintegrowany rynek finansowy oraz narodowy charakter nadzoru. Niekompatybilność polega na tym, że zawsze dopuszczalne są konfiguracje dwóch spośród trzech wymienionych elementów, a to z kolei oznacza, iż w każdym przypadku należy ostatecznie zrezygnować z jednego z nich.

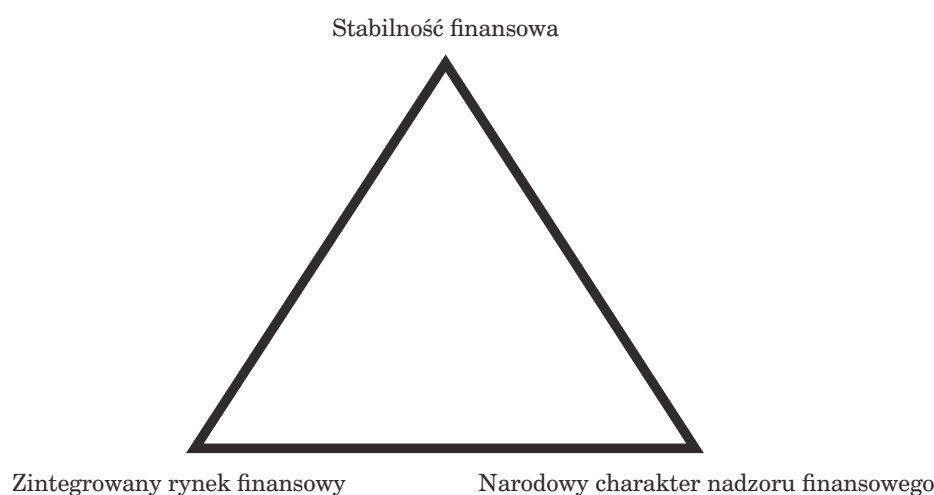
Wydaje się, że również Unia Europejska dostrzegła istotność problemu trylematu finansowego i podjęła próbę rozwiązania tej kwestii poprzez strukturalno-funkcjonalną organizację nowej przestrzeni sektora bankowego. Wzajemne oddziaływanie dwóch – jakby mogło się wydawać wykluczających się – aspektów, tj. jednolitego rynku finansowego i krajowego nadzoru finansowego, nie wyklucza bowiem osiągnięcia stanu stabilności i bezpieczeństwa w sferze realnej. Konieczne jest jednak zachowanie odpowiednich proporcji w uwzględnianiu i szacowaniu wymiaru tego sprzężenia zwrotnego dla pozyskania krańcowych korzyści w postaci

⁴ T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 109 i n.

⁵ D. Schoenmaker, *The financial trilemma*, „Economics Letters” 2011, nr 111, s. 57–59, publikacja dostępna na stronie: http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial_Trilemma.pdf (dostęp: 19.10.2016 r.).

szeroko rozumianego dobra publicznego. Pożądane w związku z tym staje się jednocześnie skwantyfikowanie rodzajów usług i instrumentów świadczonych przez instytucje kredytowe w ramach wyodrębnionych obszarów działalności.

Rysunek 1. Trylemat finansowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Schoemaker, *Financial Supervision: from National to European?*, „Financial and Monetary Studies” 2003, NIBE-SVV 1(22).

Stabilność finansowa od dawna jest przedmiotem zainteresowania i szczególnej troski narodowych systemów finansowych oraz całej gospodarki światowej. Trwale wpisuje się więc w tworzenie nowego paradygmatu rynku finansowego Unii Europejskiej, gdzie warunkiem koniecznym budowania wspólnego, efektywnego rynku jest stabilność wszystkich rynków lokalnych (obejmujących m.in. właściwe infrastruktury finansowe), w tym poszczególnych sektorów i funkcjonujących w ich ramach instytucji finansowych⁶, składających się na ten rynek (działanie dwukierunkowe). Stabilność finansowa stała się tym samym nadrzędnym celem regulacji i nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym, w efekcie czego skuteczność i efektywność organów (krajowych i europejskich) nadzoru mierzona jest właśnie w kontekście utrzymania stabilności finansowej⁷. Czyni to dotychczasowe myślenie na temat celu nadzorowania rynku finansowego zupełnie nieaktualnym⁸.

⁶ O konieczności uwzględnienia w pokryzysowej polityce pieniężnej aspektu stabilności finansowej zob. W. Przybylska-Kapuścińska, *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Ekonomia i Prawo” 2012, tom X, nr 3 oraz D. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2014, 45(4).

⁷ O miernikach pomiaru stabilności finansowej zob. P. Smaga, *Pomiar stabilności finansowej i rola banku centralnego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(57), s. 28–53.

⁸ Dotychczas podstawowym celem nadzoru było zapewnianie prawidłowego funkcjonowania pojedynczych instytucji finansowych, w tym zapobieganie ich upadłościom, jak też ochrona

Powyższe nie oznacza wcale, że działania regulacyjne i nadzorcze powinny skupiać się tylko i wyłącznie na otoczeniu funkcjonowania rynku, czy też instytucji kredytowych, skoro one same podejmują czynności kryzysogenne. Istotą nowego systemowego ujęcia jednolitego rynku finansowego jest bowiem traktowanie stabilności systemu finansowego jako całości, w ramach której stabilność poszczególnych instytucji finansowych, sektorów i rynków finansowych oraz ochronę konsumenta należy ujmować jako zbiory elementów powiązanych w jeden spójny mechanizm⁹. Tak zdefiniowana stabilność finansowa determinuje wykorzystanie metody analizy sieciowej dla jej pomiaru, bo z jednej strony wzrost powiązań między instytucjami pozwala na dywersyfikację i ograniczanie ryzyka, ale z drugiej – rosnące powiązania powodują, iż większy jest potencjał do rozprzestrzeniania się efektu zarażania w systemie.

Należy mieć jednocześnie na względzie, że integracja rynku finansowego UE ma na celu nie tylko tworzenie europejskich instytucji nadzorczych (działanie jednokierunkowe), ale też wzmocnienie legitymizacji krajowych nadzorców (działanie dwukierunkowe) zwłaszcza, iż decyzje podejmowane przez te organy nadzorcze mają bezpośredni wpływ na stabilność finansową, która nie ogranicza się tylko do granic danego regionu. Owa legitymizacja winna zaś dotyczyć obu obszarów funkcjonowania instytucji kredytowych (mikro i makro), albowiem dywersyfikacja ryzyka systemowego, jak wskazują na to wnioski poniżej omówionych raportów, może odbyć się także poprzez właściwą identyfikację rodzaju usług świadczonych przez banki.

2. REFORMY INSTYTUCJONALNO-FUNKCJONALNE EUROPEJSKIEGO RYNKU FINANSOWEGO

Źródłem działań w zakresie tworzenia efektywnych struktur nadzorczych w obrębie europejskiego rynku finansowego należy upatrywać w sporządzonym w 2001 r. Raporcie Lamfalussy'ego¹⁰, w którym zaproponowano reformę systemu stanowienia przepisów prawa dotyczących unijnego rynku finansowego oraz powołanie nowych struktur regulacyjno-organizacyjnych w tym zakresie. W swym założeniu proces Lamfalussy'ego miał być na tyle elastyczny, aby jednocześnie za-

deponentów i konsumentów pozostałych usług finansowych. Nadzór makroostrożnościowy stanowił istotne brakujące ogniwo w sieci bezpieczeństwa finansowego, co obnażył ostatni kryzys. Podobnie, jak nadzór funkcjonalny odpowiedzialny za monitorowanie poszczególnych rodzajów usług świadczonych przez instytucje finansowe.

⁹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 13.

¹⁰ Raport Lamfalussy'ego, opublikowany 15 lutego 2001 r., można znaleźć na stronie internetowej KE: http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/lamfalussy/index_en.htm

pewnić konkurencyjność rynkowi europejskiemu i umożliwić efektywne jego regulowanie zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Oba cele zostały osiągnięte. Procedura Lamfalussy'ego umożliwiła partycypację krajów członkowskich na każdym szczeblu stanowienia nowych regulacji, wzmacniając tym samym współpracę między państwami członkowskimi i zapewniając wypracowanie wspólnych zasad¹¹.

Metoda Lamfalussy'ego została pozytywnie, ale nie bezkrytycznie, oceniona m.in. przez *Inter-Institutional Monitoring Group*¹² oraz Komisję Europejską, która zaproponowała – na gruncie rozwiązania komitetowego – stworzenie zupełnie nowego podejścia do instytucji europejskiego nadzoru finansowego. W tym celu Przewodniczący KE w październiku 2008 r. zlecił Grupie Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a opracowanie zaleceń w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w zakresie nadzoru, aby lepiej chronić obywateli i odbudować zaufanie do systemu finansowego.

Raport de Larosière'a¹³ zawierał diagnozę przyczyn globalnego kryzysu finansowego, w której m.in. uznano za nieadekwatny istniejący system regulacji działalności szeroko pojętego sektora finansowego oraz wskazano na niesprawny system nadzoru. Dlatego też przedstawiono w nim propozycję daleko idącej reformy struktury nadzoru sektora finansowego w UE, „kreując wizję nowego systemu europejskiego nadzoru finansowego opartego na wzmocnionej współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru”¹⁴. Szczególnie interesujące były propozycje rozwiązań mających ograniczyć zagrożenia systemowe w przedmiocie:

- ❖ utworzenia instytucji nadzoru makroostrożnościowego,
- ❖ powołania bezpośredniego nadzoru mikroostrożnościowego nad bankami transgranicznymi lub wyłącznie systemowo ważnymi w Unii Europejskiej lub tylko w strefie euro,
- ❖ stworzenia nowych ram instytucjonalnych nadzoru oraz zasad finansowania nadzoru,
- ❖ wprowadzenia spójnych i praktycznych ram regulacyjnych na potrzeby zarządzania w sytuacjach kryzysowych,

¹¹ J. Bąk (red.), A. Stepanów, *Europejskie prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 17.

¹² Podmiot odpowiedzialny za ocenę stopnia wdrażania samej procedury, zob. *Development in the EU Arrangements for Financial Stability*, Europejski Bank Centralny, ECB Monthly Bulletin 2008, kwiecień, s. 86.

¹³ *Report of The High Level Group of Financial Supervision in the UE*, Bruksela, dnia 25 lutego 2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

¹⁴ Tj. zmian dotyczących: wysokości kapitałów własnych banków, bardziej restrykcyjnej kontroli sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów, doprecyzowania i zaostżenia reguł umożliwiających zachowanie płynności finansowej przez banki.

- ❖ dokonania ogólnoeuropejskich uzgodnień w zakresie mechanizmu finansowania transgranicznych działań na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych,
- ❖ ujednoczenia systemów gwarantowania depozytów w UE,
- ❖ opracowania bardziej zharmonizowanego zbioru regulacji finansowych, jak też faktycznego zharmonizowania zbioru podstawowych przepisów prawa w celu wyeliminowania różnic w ich transpozycji i stosowaniu.

Wszystkie one zostały ukonstytuowane na poziomie europejskich regulacji. Źródłem koncepcji Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), w ramach którego wyodrębniono struktury nadzoru mikroostrożnościowego (wyposażone w uprawnienia do opracowywania jednolitego zbioru przepisów – *single rulebook* – i zapewniania konwergencji i spójności praktyk nadzorczych w państwach członkowskich) i makroostrożnościowego (którego celem jest m.in. ograniczenie powstawania ryzyka systemowego¹⁵), jak i Europejskiej Unii Bankowej, (EUB) obejmującej¹⁶: jednolite ramy regulacyjne dla banków (pakiet regulacyjny CRD IV/CRR), jednolity mechanizm nadzorczy (SSM), wspólne ramy prawne dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), a także wspólne zasady gwarantowania depozytów (DGS, które w najbliższym czasie najprawdopodobniej zostaną uzupełnione o jednolity system gwarantowania depozytów – EDIS¹⁷), należy zatem upatrywać właśnie w zaleceniach komisji de Larosière'a¹⁸.

Oba wprowadzone mechanizmy (ESNF i EUB) stanowią ważny krok w kierunku zwiększenia stabilności systemu finansowego w całej Unii Europejskiej. W szczególności przekazanie nadzoru nad bankami strefy euro pomoże przywrócić i utrzymać stabilność w sektorze poprzez zapewnienie stosowania jednolitego zbioru przepisów oraz skoordynowanej reakcji regulacyjnej w czasie kryzysu¹⁹. Należy

¹⁵ I tym samym wspieranie stabilności finansowej. Por. W. Przybylska-Kapuścińska i M. Szyszko, *Rola banku centralnego w nadzorze makroostrożnościowym*, „Zarządzanie i Finanse”, Journal of Management and Finance, vol. 11, nr 2, cz. 1, red. W. Golnau, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2013, s. 492–502.

¹⁶ M. Zaleska (red.), *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 15 i n. oraz M. Zaleska (red.), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania* [w:] *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 13 i n.

¹⁷ Wniosek Rozporządzenie PE i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, COM(2015) 586 final, 2015/0270 (COD).

¹⁸ A. Nadolska, *Granice europeizacji regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49), s. 44–55.

¹⁹ Wskazuje się nadto, że efektywne wdrożenie EUB może przyczynić się do: ograniczenia społecznych kosztów kryzysów bankowych, przerwania współzależności pomiędzy kryzysami

przy tym podkreślić, że rozwiązania te wiążą się z określonymi kosztami²⁰ – zarówno finansowymi²¹ oraz administracyjnymi – jak i związanymi z ograniczeniem kompetencji niektórych krajowych organów nadzorczych oraz uniezależnianiem krajowych sektorów bankowych od sytuacji w strefie euro²². Wydaje się jednak, że ich wymiar pozostanie niewspółmierny wobec zamierzonych korzyści, tj. w obliczu przywrócenia stabilności oraz osiągnięcia bezpieczeństwa zarówno na europejskim jak i międzynarodowych rynkach finansowych.

Nie sposób nie dostrzec tu, że powyżej wskazane zmiany pokryzysowe dotyczą wyłącznie sfery zewnętrznej funkcjonowania instytucji kredytowych, które w większości są *too big too fail*²³. Tymczasem dla osiągnięcia pełnowymiarowej stabilności finansowej konieczne jest zreformowanie wewnętrznej struktury banków, które po pierwsze – są zbyt duże, aby ich upadłość mogła być finansowana ze środków, które będą gromadzone w specjalnie do tego powołanych funduszach (*resolution* i DGS), po drugie – ich działalności są zbyt powiązane ze sobą, co zagraża ich wypłacalności, a po trzecie – zawierane transakcje i oferowane przez nie instrumenty finansowe mają tak skomplikowany oraz złożony charakter, że mogą generować potężne ryzyka, w tym ryzyko systemowe na rynku globalnym.

bankowymi a zadłużeniem kraju, wzrostu stabilności strefy euro, wyeliminowania wpływu czynników politycznych na funkcjonowanie jednolitego, scentralizowanego nadzoru, zwiększenia kontroli nad działalnością dużych grup bankowych, ograniczenia pokusy nadużycia poprzez umożliwienie kontrolowanej upadłości bankom „zbyt dużym, by upaść”, zwiększenia zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów, wcześniejszej identyfikacji ryzyka w sektorze bankowym poprzez silniejszy, ponadnarodowy nadzór.

²⁰ Szerzej o zagrożeniach związanych z unią bankową zob. K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.

²¹ Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 8(145), wydanie z 18 kwietnia 2013 r., s. 2.

²² Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Gdańsk 2014, s. 53.

²³ Pojęcie banków „zbyt dużych, by upaść” obejmuje banki zbyt wzajemnie powiązane, by upaść, banki zbyt złożone, by upaść oraz banki o zbyt dużym znaczeniu systemowym, by upaść. Zob. *Reforma strukturalna sektora bankowego w UE: motywacje, zasięg i skutki*, rozdział 3 sprawozdania KE w sprawie europejskiej stabilności i integracji finansowej w 2012 r. z dnia 24 kwietnia 2013 r., SWD(2013) 156 final.

3. PROPOZYCJE REFORM STRUKTURALNYCH SEKTORA BANKOWEGO²⁴

W amerykańskich pokryzysowych reformach strukturalnych główny punkt ciężkości przeniesiono na minimalizowanie ryzyka dużych grup bankowych²⁵. Według grupy Volckera możliwe i pożądane jest ograniczenie ryzyka tych grup bankowych poprzez następujące kierunki działań: redukcję wielkości banków przez ograniczenie ich bilansowej skali, powiązań lub prowadzenia ryzykownych działalności; uporządkowanie procesu naprawy lub likwidacji banków znajdujących się w kłopotach, w taki sposób, aby wpływ na rynki finansowe i gospodarkę był jak najmniejszy i jednocześnie, aby nie wymagały one wykorzystania na masową skalę wsparcia publicznego; akceptację stosowanych procedur i zasad upadłościowych przez główne centra finansowe, które są z nimi związane.

Zaakcentowania wymaga to, że już w 2009 r. Paul A. Volcker zaproponował zmiany strukturalne banków, które znane są jako reguła Volckera²⁶ i obejmują m.in. następujące aspekty funkcjonowania tych instytucji:

- ❖ banki nie mogą być powiązane kapitałowo z funduszami, w które lokują środki, ani poręczać ich zobowiązań,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji stwarzających „istotny konflikt interesu” między nimi a ich klientami,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji skutkujących bezpośrednio lub pośrednio „istotnym wzrostem ekspozycji na ryzykowne aktywa lub ryzykowne strategie inwestycyjne”,
- ❖ banki mają zakaz zawierania transakcji zagrażających bezpieczeństwu banku i finansowej stabilności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. I chociaż reguła ta była przedmiotem krytyki, zwłaszcza ze strony środowisk bankowych²⁷, to niewątpliwie stała się kluczowym punktem odniesienia dla rozwiązań zawartych w projektach o wydzieleniu podmiotowym bankowości detalicznej i komercyjnej od bankowości o charakterze inwestycyjnym, przedstawionych na starym kontynencie, gdzie przecież udział sektora bankowego w kształtowaniu PKB jest znacznie wyższy.

²⁴ Nie są to jedyne ważne opracowania, w których zaprezentowano w ostatnich latach koncepcje reformowania rynków finansowych. Na uwagę zasługuje tu również idea wprowadzenia *bad banks*, która opiera się na próbie uwolnienia banków od tzw. toksycznych („trujących”) papierów wartościowych i niespłacalnych kredytów, poprzez przeniesienie ich do specjalnie w tym celu zorganizowanej spółki celowej. Była ona dyskutowana w 2009 r. w Stanach Zjednoczonych i Niemczech, ale projekt takiego rozwiązania został ostatecznie wprowadzony w życie w Niemczech. Na początku lat 90. XX w. model ten był też testowany z powodzeniem w Szwecji.

²⁵ *Three years later: Unfinished business in financial reform*, Group of Thirty, Waszyngton, DC 2011.

²⁶ Wprowadzono ją w ustawie Dodd-Franka w 2010 r. z terminem obowiązywania od lipca 2012 r.

²⁷ S. Kasiewicz, L. Kurliński, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Alterum, Warszawa 2013, s. 23.

Częściowe wydzielenie bankowości detalicznej z dążeniem do ponoszenia jak najmniejszych kosztów ponownego zdefiniowania transakcji bankowości detalicznej zaproponowano już w sierpniu 2011 r. w brytyjskim raporcie Sir Johna Vickersa²⁸. Raport przedstawia konieczne reformy, jakie powinny być wdrożone dla zwiększenia długoterminowej stabilności i konkurencyjności sektora bankowego w Wielkiej Brytanii, a których efektem powinna być większa odporność na przyszłe kryzysy finansowe i usunięcie ryzyka związanego z jego transferem na sektor publiczny. Poza dążeniem do osiągnięcia lepszej skuteczności i efektywności – czyli konkurencyjności sektora bankowego – za ważny cel raportu uznaje się także utrzymanie dotychczasowej pozycji brytyjskiego sektora finansowego jako światowego centrum, co stanowiło wyraźną reakcję na wprowadzenie regulacji Basel III.

Raport Vickersa przedstawia dwie grupy reform, które ukierunkowane są na to, by: banki były bardziej zdolne do pokrywania strat; ratować banki zagrożone upadłością lub likwidować je bardziej sprawnie i mniej kosztownie; obniżać motywacje do przyjmowania zbyt dużego ryzyka, czemu mają służyć zaproponowane zasady i dobre praktyki biznesowe w zakresie absorpcji strat i przeprowadzania zmian strukturalnych w tym sektorze.

Od strony metodycznej raport Vickersa uznaje się za modelowy, ponieważ nie tylko uzasadnia rekomendowane rozwiązania, ściśle określa zakres norm ostrożnościowych, ale też podejmuje się w jego treści oceny wpływu projektowanych regulacji na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność systemu finansowego. Brakuje w nim jednak odniesienia do dwóch kluczowych kwestii: wymiaru odpowiedzialności banków za wzrost gospodarczy oraz zasad współpracy pomiędzy bankami i sektorem a podmiotami publicznymi.

Co jednak ważniejsze, rekomendacje zawarte w tym raporcie nie uwzględniały różnego stopnia rozwoju krajów i ich rynków finansowych. Z tych względów, w lutym 2012 r. z inicjatywy Komisarza UE została powołana grupa robocza, na czele której stał prezes Narodowego Banku Finlandii – Erkki Liikanen, do przedstawienia kierunków reform strukturalnych w regulacjach sektora bankowego. Przed gronem tych specjalistów postawiono bowiem trzy zadania mające na celu przedstawienie kierunków reform strukturalnych w regulacjach sektora bankowego, a mianowicie:

- ❖ ocenić, jakie dodatkowe reformy są niezbędne, poza już podjętymi przez UE, które będą prowadzić do obniżenia prawdopodobieństwa upadłości banków,
- ❖ jak zapewnić ciągłość utrzymania kluczowych funkcji usługowych banków,
- ❖ jak wprowadzić lepszy system ochrony klientów. Po upływie ośmiu miesięcy został opublikowany raport, przy opracowaniu którego wykorzystano wiedzę licznych interesariuszy, w tym przedstawicieli banków, klientów, władz gospodarczych i świata nauki.

²⁸ *Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking (ICB), Londyn 2011 r.

4. REFORMA STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ BANKÓW TBTF JAKO BRAKUJĄCY ELEMENT EUB

W raporcie Erkki Liikanena²⁹ uznano, że nie ma ani dobrego ani złego modelu biznesowego banków, który byłby adekwatny do warunków trwania kryzysu finansowego. Dostrzega się w nim jednocześnie zbyt dużą akceptację ryzyka, która wynika z wykorzystania złożonych instrumentów finansowych w prowadzeniu działalności w sferze kredytowania nieruchomości, jak też nadmiernego ich finansowania funduszami krótkookresowymi. Raport zwraca przy tym uwagę na nieodpowiednio małe powiązanie wielkości wymaganych kapitałów dla absorpcji występującego dużego ryzyka, w tym także ryzyka systemowego.

Grupa Liikanena prowadziła prace w dwóch kierunkach. Pierwszy koncentrował się na planach naprawczych, które miały zdecydować, na ile niezbędna jest izolacja instytucji finansowych opartych na przyjmowaniu depozytów od pozostałych banków³⁰. Drugi ogniskował się wokół problemu wydzielenia z banków tej działalności, która generuje wysoki poziom ryzyka. Na kanwie tego zaproponowano wiele reform, wśród których kluczowymi były: obowiązkowe wydzielenie operacji dokonywanych na własny rachunek³¹, dodatkowe wydzielenie działalności bankowej uwarunkowane planem naprawczym³² oraz przegląd wymagań kapitałowych w stosunku do „aktywów handlowych” i kredytowania nieruchomości³³. Oczekiwane korzyści z ich wdrożenia dotyczą m.in.: ograniczenia podejmowania ryzyka przez instytucję kredytową, ograniczenie konfliktu interesów między poszczególnymi częściami instytucji kredytowej, zmniejszenie skali niewłaściwej alokacji zasobów i zachęcanie do akcji kredytowej na rzecz gospodarki realnej, jak też ograniczenie skali wzajemnych powiązań w systemie finansowym.

Chociaż raport Liikanena, bezpośrednio po jego opublikowaniu, nie wywołał ożywionej dyskusji, to niewątpliwie dotyczy interesujących rozstrzygnięć w zakre-

²⁹ *High-level expert group on the reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen, Final Report*, Bruksela 2 października 2012 r.

³⁰ W ramach tego zagadnienia rozważano również kwestię zaostrzenia wymogów kapitałowych.

³¹ W tym celu zaproponowano utworzenie prawnie wyodrębnionej z całości banku „jednostki handlowej”, do której miałyby należeć firmy inwestycyjne i inne jednostki organizacyjne, zajmujące się realizacją działalności na własny rachunek, polegającą na operacjach generujących wysokie ryzyko.

³² W ramach tego grupa zarekomendowała uzupełnienie zaproponowanego przez KE w *Recovery and Resolution Plan* instrumentów pokrywających straty banków ze źródeł wewnętrznych (*bail-in*) – w ramach rozwiązań typu *resolution* – co miałyby poprawić zdolność do absorbowania strat przez banki.

³³ Będący pochodną odseparowania bankowości detalicznej od inwestycyjnej i wprowadzeniu w związku z tym specjalnych wymogów kapitałowych stosowanych w ramach modelowania ryzyka w stosunku do aktywów handlowych, podlegających regularnym przeglądom ze względu na ryzyko, jakie mogą nieść zarówno dla banków detalicznych, jak i wydzielonych jednostek do działalności *tradingowej*.

się nierozwiązanego problemu *too big to fail* oraz zarządzania ryzykiem na wszystkich szczeblach organizacyjnych instytucji finansowych. Warto zaznaczyć, że zawiera on ciekawe spostrzeżenie co do tego, iż w okresie pokryzysowym duże grupy bankowe stały się potężniejsze, co miało wpływ na zakres podmiotowy nadzoru, jaki w ramach EUB powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Już teraz nie sposób nie dostrzec, że to właśnie duże banki są rzeczywistymi beneficjentami unii bankowej. Nie oznacza to jednak, że rozdrobnienie strukturalne sektora bankowego stanowić będzie przeciwwagę dla reform funkcjonalno-instytucjonalnych podjętych w ramach EUB (i ESNF). Mechanizmy te mają bowiem funkcjonować równocześnie na zasadzie efektu synergicznego.

Wszystkie trzy przedstawione powyżej propozycje reform strukturalnych banków mają tę wspólną cechę, że usiłuje się w nich oddzielić pewne obszary działań instytucji zaufania publicznego od działalności w zakresie przyjmowania depozytów, a ich twórcy dążą do uproszczenia modeli działalności bankowej, ochrony deponentów przed negatywnymi skutkami rzekomo ryzykownych działań instytucji kredytowych oraz niedopuszczenia do wykorzystania depozytów do refinansowania takich działań. O ile jednak w przypadku reguły Volckera amerykańskim instytucjom depozytowym zakazuje się zawierania transakcji na własny rachunek i posiadania udziałów w funduszach hedgingowych, o tyle komisja Vickersa domaga się, aby działalność w zakresie przyjmowania depozytów została odseparowana od innych części banku w ramach odrębnie finansowanego i zarządzanego podmiotu dysponującego znacznym kapitałem. Grupa Liikanena przyjęła zaś najszerszy zakres działań i przedstawiła bardzo obszerny zestaw rekomendacji, które mają wyeliminować różne niedoskonałości systemów finansowych ujawnione przez kryzys. Rekomendacje te koncentrują się na wydzieleniu działalności handlowej z modelu bankowości uniwersalnej (chodzi tu o oddzielenie od działalności depozytowej zarówno transakcji z użyciem środków własnych, jak i czynności animacji rynku, której celem jest zapewnienie płynności i stabilizowanie rynków kapitałowych³⁴), co może stać się zagrożeniem nie tylko dla tego modelu, ale również szeroko pojmowanej gospodarki europejskiej. Rozdział omawianych funkcji banku może bowiem wpłynąć na redukcję płynności rynku, co wiąże się ze zwiększeniem kosztów finansowania transakcji, a to z kolei przekłada się na niższą liczbę transakcji zawieranych na rynku finansowym. W dalszej perspektywie może to doprowadzić do stosowania arbitrażu regulacyjnego, który przesunie działalność obrotową do sektora parabankowego. Niewykluczone też, że proponowany podział wzmocni wzajemne powiązania między uczestnikami rynku finansowego, a tym samym ryzyko w tym systemie wcale nie zostanie zmniejszone. Owe niedoskonałości są jednak akceptowalne w sytuacji, gdy podział taki przyniósłby znaczące korzyści w postaci

³⁴ Szerzej zob. J. Schildbach, B. Speyer, *Banki uniwersalne: sukces w cieniu zagrożenia*, Deutsche Bank Research 2013.

przywrócenia i utrzymania stabilności finansowej, do czego wprost odwołuje się europejski prawodawca.

Tabela 1. Zestawienie omówionych propozycji reform strukturalnych
Porównanie propozycji reform strukturalnych banków

	Raport Liikanena	Raport Vickersa Wielka Brytania	Raport Volckera USA
Spółka holdingowa z działalnością bankową oraz handlową/inwestycyjną	Dozwolone	Dozwolone	Niedozwolone
Instytucja inwestująca depozyty głównie w dłużne papiery wartościowe i derywaty	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone
Instytucja inwestująca depozyty głównie w fundusze hedgingowe i <i>private equity</i>	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone
Instytucja gromadząca depozyty świadcząca usługi animacji rynku	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Niedozwolone (ale inne spółki w grupie mogą to robić)	Dozwolone
Ekspozycja portfela niehandlowego instytucji gromadzącej depozyty na innych pośredników finansowych	Nieograniczone	Ograniczone	Nieograniczone
Reguła absorpcji dużej straty*	Tak, za pośrednictwem wskaźnika dźwigni dla działalności handlowej, który przekracza próg wielkości	Tak, jako dodatek do bufora zabezpieczającego wydzielone banki brytyjskie	Dla SIBs ze znacznym amerykańskim zwrotem ze stopy

	Raport Liikanena	Raport Vickersa Wielka Brytania	Raport Volckera USA
Próg, od którego stosuje się regulacje	Tak: dotyczy banków z aktywami handlowymi powyżej 100 miliardów € lub aktywami handlowymi powyżej 15–25% sumy bilansowej	Tak: dotyczy instytucji finansowych z depozytami powyżej 25 miliardów £	Nie
Wejście w życie regulacji prawnych	Nie	Tak	Tak

* Ustawa Dodd-Frank (US) nakłada na amerykańskie banki z aktywami powyżej 50 miliardów \$ bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe. Podobne regulacje zostały zaproponowane dla banków nieamerykańskich posiadających więcej niż 50 mld \$ aktywów powiązanych z USA.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1304.pdf>

3 lipca 2013 r. Parlament Europejski przyjął raport na temat reformy strukturalnej sektora bankowego, w którym zaaprobował propozycję podjęcia rozwiązań w tym zakresie, wzywając Komisję m.in. do zapewnienia ciągłości świadczenia detalicznych usług bankowych; zapewnienia, aby czynności transakcyjne odzwierciedlały ryzyko i nie opierały się na czerpaniu korzyści z subwencji publicznych; jak też zapewnienia, że rozdzielone podmioty będą korzystały z różnych źródeł finansowania – bez nadmiernego i/lub niepotrzebnego przesuwania kapitału i płynności między jednostkami i poszczególnymi rodzajami działalności bankowej³⁵. W uzasadnieniu sporządzonym do projektu tej regulacji PE w szczególności zaznaczył, że konieczna jest zmiana kultury bankowej, która opierać się ma nie tylko na skutecznym prowadzeniu działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wzmocnieniu kapitału banków, ale również na zmniejszeniu złożoności, zwiększeniu konkurencji oraz ograniczeniu wzajemnych powiązań między działalnością ryzykowną i handlową. Unia uznała tym samym, że odporność wobec potencjalnych kryzysów musi wykazać nie tylko system bankowy jako całość, ale też poszczególne banki, skoro ich podstawowe działania mają być faktycznie podejmowane w obronie interesów klientów. Zaakcentowała jednocześnie, że głównym celem rozdzielania usług bankowych jest zwiększenie bezpieczeństwa działów

³⁵ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie reform struktury unijnego sektora bankowego*, Komisja Gospodarcza i Monetarna, Bruksela 24 czerwca 2013 r., 2013/2021 (INI).

o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa, co z tej perspektywy zawiera się we właściwej dbałości o utrzymanie stabilności finansowej. *A contrario*, zdaniem Unii brak separacji zwiększa źródła finansowania działalności spekulacyjnej, która rozwija się nadmiernie kosztem tradycyjnej bankowości i gospodarki realnej³⁶.

Przeciwnicy separacji twierdzą jednak, że poza redukcją płynności rynku rozdział działalności depozytowej i handlowej może doprowadzić do tego, iż banki depozytowe (mające nadwyżkę depozytów) będą ulegać pokusie rozszerzenia swej działalności kredytowej w innych dozwolonych segmentach, udzielając kredytów spółkom o niższej zdolności kredytowej, lub oferując kredyty nieruchomości na bardzo atrakcyjnych warunkach, jak to miało miejsce w przypadku niemieckich Landesbanków³⁷. Akcentują jednocześnie, że efekt zarażenia może być zainicjowany przez dowolnego typu podmiot bankowy³⁸. Najczęściej zaś podnoszonym w tym zakresie kontrargumentem jest ten, że działalność komercyjna banków sama w sobie jest też źródłem ryzyka, dlatego odseparowanie jej od działalności inwestycyjnej nie eliminuje zagrożenia stratami³⁹. Należy mieć jednak na uwadze to, że głosy sprzeciwiające się koncepcji separacji pochodzą głównie ze środowiska bankowego, albowiem bankowość uniwersalna leży w interesie banków, a jej ograniczenie oznacza ograniczenie jej zyskowności.

29 stycznia 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt⁴⁰ „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE”⁴¹. Ma on stanowić kluczowy element działań Unii w przedmiocie rozwiązania problemu TBTF dzięki zaproponowanemu tam ograniczeniu sztucznego wzrostu sumy bilansowej banków, zwłaszcza wzrostu napędzanego działalnością o czysto spekulacyjnym charakterze, co ma zapobiec konieczności pokrywania wydatków ratowania upadających banków przez podat-

³⁶ G. Nosiadek, *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3(46), s. 133–164.

³⁷ J. Schildbach, B. Speyer, *Banki uniwersalne...*, *op. cit.*, s. 54 i nast.

³⁸ A. Blundell-Wignall, *On the Necessity of Separating Investment and Commercial Banking*, „Intereconomics” 2011, nr 6.

³⁹ T. Zieliński, *Separacja bankowości detalicznej i komercyjnej od działalności inwestycyjnej banków – poszukiwanie dróg do stabilnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2015, nr 246, s. 135–136. Zob. też A. Dąbkowska, *Wpływ raportu Liikanena na zmiany w regulacjach sektora bankowego w Niemczech*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu. Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko” 2016, nr 436, s. 75 i nast. oraz *Survival of the fittest*, „The Economist” 2011, wydanie z dnia 12 maja, dostępne na stronie: <http://www.economist.com/node/18654588> (dostęp: 8.10.2016 r.).

⁴⁰ Dotychczas został on pozytywnie zaopiniowany przez: Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz EBC. Od czerwca 2015 r. trwają nad nim dyskusje w Radzie i jej organach przygotowawczych.

⁴¹ COM (2014) 43 final, 2014/0020 (COD).

ników oraz ograniczyć koszty ewentualnych procedur podejmowanych w ramach mechanizmu *resolution*.

W uzasadnieniu sporządzonym do proponowanego rozporządzenia wprost wskazano (s. 7), że ma ono na celu zwiększenie stabilności finansowej Unii i uzupełnienie w ten sposób wcześniejszych reform regulacyjnych odnoszących się do sektora bankowego. Należy mieć bowiem na uwadze, że raport Liikanena obejmował również propozycje reform mających na celu zwiększenie odporności banków, zmniejszenie ryzyka ich upadku oraz ograniczenie skutku potencjalnej upadłości, które zostały już wprowadzone w życie. Strukturalne przekształcenie banków TBTF ma zaś polegać *stricte* na nałożeniu zakazu handlu na własny rachunek i wprowadzeniu możliwości nakazania wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej⁴². Wyjaśniono przy tym, że prowadzenie na własny rachunek handlu instrumentami finansowymi i towarami było bardzo rozpowszechnione przed kryzysem i że w przypadku braku interwencji regulacyjnej nie ma gwarancji, iż jego skala nie wzrośnie w przyszłości⁴³ (s. 8 uzasadnienia). Co do wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej wskazano, że angażowanie się przez banki (w roli jednostki sponsorującej) w działalność: animatora rynku, pożyczki na rzecz funduszy *venture capital*, czy inwestycji w sekurytyzacje, wiąże się z wysokim ryzykiem, na co również nie ma przyzwolenia Unii, zwłaszcza w sytuacji, gdy Parlament Europejski przyjął w listopadzie 2012 r. rezolucję w sprawie równoległego systemu bankowego. W Komunikacie Komisji do Rady i PE „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym”⁴⁴ określono bowiem, że wzmocnienie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych ma zasadnicze znaczenie dla monitorowania ryzyk związanych z wzajemnymi powiązaniem, nadmiernym wykorzystywaniem dźwigni finansowej oraz zachowaniami procyklicznymi. Innymi słowy, wbrew temu, co twierdzą przeciwnicy reformy strukturalnej, Unia dostrzegła potrzebę jednoczesnego regulowania zarówno sektora bankowego, jak i parabankowego w kontekście możliwych zagrożeń spowodowanych powiązaniem między ich uczestnikami (choć działania w tym kierunku nie są prowadzone równoległe). Przewidziana harmonizacja na poziomie unijnym ma więc szansę zapewnić, aby unijne grupy bankowe podlegały wspólnym ramom regulującym wymogi strukturalne, co przede wszystkim wesprze dalszą integrację rynku UE oraz pozwoli wyeliminować arbitraż regulacyjny, ostatecznie przyczyniając się do utrzymania bezpieczeństwa i stabilności całego systemu. Na gruncie projektowanego rozporządzenia szczególnie ważną rolę powierzono

⁴² W tych zatem obszarach funkcjonowania banków Unia Europejska upatruje głównych przyczyn kryzysogennych, które mogą (potencjalnie) w przyszłości doprowadzić do kolejnego kryzysu na globalnym rynku finansowym.

⁴³ Patrz s. 8 uzasadnienia.

⁴⁴ Komisja Europejska, Komunikat nt. Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym, COM(2013) 614 final, Bruksela 4 września 2013 r.

w związku z tym Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowemu, który będzie przygotowywać projekty regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych w przedmiocie zapewnienia skutecznego i spójnego nadzoru. I jest to właściwe rozwiązanie, biorąc pod uwagę fakt, że EBA opracowuje jednolite standardy nadzoru w celu zachowania integralności jednolitego rynku oraz zapewnienia spójności nadzoru bankowego we wszystkich państwach członkowskich UE.

Inicjatywa dotycząca reformy strukturalnej została zasadniczo ukierunkowana na banki TBTF. W konsekwencji przyjmuje się, że strukturalnym wyodrębnieniem objętych zostałyby 29 największych i charakteryzujących się najbardziej złożoną strukturą europejskich banków. To niespełna 25% instytucji kredytowych, nad którymi nadzór mikroostrożnościowy w 2014 r. przejął EBC, dlatego wpływ proponowanej reformy na działalność europejskiego sektora bankowego nie powinien być znaczący, zwłaszcza, że decyzja właściwego organu w przedmiocie wyodrębnienia niektórych rodzajów działalności handlowej ma charakter uznaniowy i zależy od przekroczenia przez konkretną grupę bankową określonych w rozporządzeniu wskaźników. Należy się jednak zastanowić, czy nie prowadzi ona do przeregulowania banków TBTF (które zostały już objęte specjalnym nadzorem EBC i w związku z tym odnoszą się do nich wszystkie regulacje przyjęte w ramach EUB), co może doprowadzić do osiągnięcia odmiennych skutków niż zakładane, w tym m.in. do powstania dwóch instytucji TBTF generujących porównywalne ryzyka w systemie albo ograniczy świadczenie usług dla spółek oraz klientów instytucjonalnych (w tym firm ubezpieczeniowych, innych banków oraz funduszy emerytalnych). Reforma nie będzie dotyczyła banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowych, ani też banków, których wolumen działalności handlowej nie przekracza bezwzględnego progu w wysokości 70 mld euro i względnego progu wynoszącego 10% aktywów ogółem⁴⁵ (art. 3, zob. też art. 4 o wyłączeniach z zakresu stosowania rozporządzenia), choć i one mogą generować ryzyko w sektorze bankowym. Towarzystwem jej natomiast nie tylko dodatkowe koszty administracyjne⁴⁶ (por. załącznik do rozporządzenia: ocena skutków finansowych regulacji, s. 56–72), ale też związane z reorganizacją objętych nią banków, które ostatecznie najprawdopodobniej zostaną przerzucone na klientów, podobnie jak w przypadku konieczności wdrażania nowych wymogów kapitałowych i innych regulacji prawa unii bankowej (choć jest to odległa perspektywa, skoro do dziś PE i Rada nie przyjęły ostatecznego tekstu rozporządzenia, a zakreślone w projekcie ramy czasowe dotyczyły trzech kolejnych lat wdrażania, licząc od daty publikacji aktu).

⁴⁵ Patrz art. 3. Zob. też art. 4 o wyłączeniach z zakresu stosowania rozporządzenia.

⁴⁶ Por. załącznik do rozporządzenia: ocena skutków finansowych regulacji, s. 56–72.

PODSUMOWANIE

Szerokie ujęcie stabilności finansowej (w aspekcie mikro, mezo i makro) determinuje wieloaspektowe (horyzontalne i wertykalne) reformy, które mają rację bytu jedynie w pewnym układzie wzajemnych powiązań. Związki te dotyczą obszarów instytucjonalno-funkcjonalnych oraz strukturalnych w aspekcie mikro- i makroostrożnościowym. Tworzenie nowych instytucji, mechanizmów czy ogólnych ram prawnych w zakresie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe nie będzie bowiem skuteczne w sytuacji, gdy zwiększanie aktywów banków może powstawać głównie w procesie prowadzenia ryzykownych operacji na własny rachunek⁴⁷. Zależności pomiędzy poszczególnymi elementami (i ich strukturami) rynku finansowego są znaczne, a to oznacza, że ich wpływ na funkcjonowanie całego systemu finansowego jest ogromny. Brak systemowego i kompleksowego podejścia do regulowania i nadzorowania jednolitego rynku finansowego spowoduje, że w pewnych jego obszarach nadal będą istnieć luki implikujące z jednej strony przesłanki utraty bezpieczeństwa, stabilności czy zaufania, z drugiej zaś – pokusę nadużycia.

Banki już dawno oderwały się od swoich fundamentów i tworzą w dużym stopniu byt sam w sobie⁴⁸. Doprowadziło to do wypaczenia tradycyjnej funkcji ich działalności. Podział działalności bankowej powinien więc stać się kluczowym elementem tworzenia EUB⁴⁹, która ma przecież przywrócić stabilność finansową i jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo finansowe klientom usług bankowych zwłaszcza, że rozwiązania w tym zakresie są szeroko dyskutowane na świecie od 2009 r. I chociaż poszczególne mechanizmy unii bankowej zaczęły już funkcjonować, to pozytywnie należy ocenić propozycję reformy strukturalnej jako dodatkowej możliwości rozwiązania problemów związanych z pokusą nadużycia, nadmiernego wzrostu sumy bilansowej i nadmiernego rozrostu działalności handlowej. Wpływanie ona (choć w ograniczonym zakresie, biorąc pod uwagę jej zakres podmiotowy) na model stabilności finansowej, który obok uwarunkowań makroekonomicznych powinien uwzględniać efekt zarażania oraz stan płynności na rynku. W dalszej perspektywie powinna też przyczynić się do poszukiwania optymalnego modelu nadzoru finansowego nad różnymi grupami instytucji kredytowych, wydzielonymi ze względu na rodzaj świadczonych usług.

Propozycja reformy strukturalnej sektora bankowego jest pierwszą, która bezpośrednio dotyczy działalności banków, tj. instytucji odpowiedzialnych za „szero-

⁴⁷ Zob. też D. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe...*, *op. cit.*, s. 373–406.

⁴⁸ J. Węclawski, *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales UMCS Lublin – Polonia Sectio H” 2015, nr XLIX(2), s. 235.

⁴⁹ J. Koleśnik, *Podział banków jako skuteczna metoda redukcji ryzyka too big to fail*, „Economics and Management” 2014, nr 3, s. 75.

kość i głębokość” ostatniego kryzysu gospodarczego. Wydaje się jednak właściwsze rozciągnięcie tego mechanizmu na wszystkie instytucje kredytowe funkcjonujące na jednolitym rynku finansowym zwłaszcza, że regulacje CRD IV i BRRD dotyczą całej Unii Europejskiej. Nie ulega przecież wątpliwości, że ryzyko utraty stabilności i zaufania deponentów może dotyczyć każdego banku świadczącego usługi na rzecz gospodarki realnej, tj. nie tylko TBTF i wzajemnie powiązanych dużych grup bankowych. Najważniejsze jest jednak, aby omawiane rozwiązanie weszło w życie jak najszybciej, bo stanowi istotne brakujące ogniwo przyjętych dotychczas regulacji finansowych. I chociaż jest to akt najdalej posuniętego interwencjonizmu na jednolitym rynku finansowym (bezpośrednio wkracza bowiem w strukturę instytucji finansowej, przesądzając o jej rozmiarach i prowadzonej polityce), to niewątpliwie może nie tylko zapobiec rozdrobnieniu tego rynku, ale też w proponowanym kształcie zwiększy skuteczność jednolitego mechanizmu nadzoru oraz jednolitego mechanizmu *resolution*. Oczywiście będzie się to wiązało z koniecznością poniesienia stosownych kosztów, ale ich rozmiar w ogólnej skali nie powinien być znaczny, skoro chodzi tu przede wszystkim o stworzenie podmiotów zależnych wobec już istniejących. Nie można wykluczyć jednocześnie, że zmiany wpłyną na stabilność pojedynczych instytucji, których będą bezpośrednio dotyczyły – w Europie kontynentalnej, inaczej niż w Wielkiej Brytanii czy USA, bankowość uniwersalna ma przecież długą tradycję⁵⁰.

Największa obawa pozostaje jednak co do tego, czy w obecnym kształcie EUB (i ESNF) nie zwiększa prawdopodobieństwa i skali zagrożenia urzeczywistnieniem się ryzyka systemowego w UE, skoro dotychczas wprowadzone w życie regulacje prawne nie odnoszą się do źródła upadłości systemowo ważnych instytucji finansowych. Nie można bowiem zapominać o tym, że nadmierna złożoność systemów i instytucji kredytowych wciąż powiększa niestabilność rynku finansowego, co podaje w wątpliwość trafność założeń, będących podstawą nowej europejskiej architektury regulacyjnej i nadzorczej.

Streszczenie

W odpowiedzi na kryzys finansowy Unia Europejska i państwa członkowskie rozpoczęły gruntowny przegląd systemu regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym. UE zapoczątkowała wiele reform w sektorze bankowym, aby zwiększyć odporność banków i ograniczyć skutki ich ewentualnej upadłości. W tym celu powołano m.in. Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) oraz Europejską Unię Bankową (EUB), zaprojektowano Unię Rynków Kapitałowych (CMU), jak też

⁵⁰ A. Sławiński, *Shielding Money creation from severe banking crises: How useful are proposals offered by the alternative reform plans?*, „Bank i Kredyt” 2015, nr 46(3), s. 200–201.

rozpoczęto prace nad *single rulebook*. Wszystkie te zmiany dotyczą jednak wyłącznie sfery zewnętrznej funkcjonowania instytucji kredytowych, które w większości są *too big too fail*. Tymczasem już w 2012 r. w sprawozdaniu grupy ekspertów wysokiego szczebla, pod przewodnictwem E. Liikanena, wskazano na konieczność przeprowadzenia reformy strukturalnej sektora bankowego w Unii, sięgając tym samym do sfery wewnętrznej jego bytu prawnogospodarczego. Propozycja reformy strukturalnej sektora bankowego jest pierwszą, która bezpośrednio dotyczy działalności banków, tj. instytucji odpowiedzialnych za „szerokość i głębokość” ostatniego kryzysu gospodarczego. Jednocześnie jest istotnym uzupełnieniem Europejskiej Unii Bankowej, dlatego też powinna być skoordynowana z wcześniej przyjętymi na rynku europejskim regulacjami.

Słowa kluczowe: reforma strukturalna sektora bankowego, Europejska Unia Bankowa, jednolity rynek finansowy, Raport Liikanena, stabilność finansowa, trylemat finansowy

Abstract

In response to the financial crisis, the European Union and the Member States have launched a major review of the regulatory system and supervision of the financial market. The EU has initiated a number of reforms in the banking sector to increase the resilience of banks and reduce the impact of their potential bankruptcy. For that purpose, the ESFS and the EBU were established, among others. The CMU was also designed, as well as work on the single rulebook started. All those changes, however, concern only the external sphere of credit institutions' functioning, most of which are too big to fail. Meanwhile, already in 2012, in the report of the High Level Group chaired by E. Liikanen the need for structural reform of the banking sector in the EU was pointed out, reaching the same inner sphere of its legal and economic being. The proposal of the banking sector structural reform is the first one that directly relates to activities of banks, i.e. the institution responsible for the “breadth and depth” of the latest economic crisis. At the same time it is an important complement to the European Banking Union and therefore should be coordinated with the previously accepted regulations of the European market.

Key words: banking sector structural reform, European Banking Union, unified financial market, Liikanen Report, financial stability, financial trilemma

Bibliografia

- Bąk J. (red.), Stepanów A., *Europejskie prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Blundell-Wignall A., *On the Necessity of Separating Investment and Commercial Banking*, „Intereconomics” 2011, nr 6.
- Dąbkowska A., *Wpływ raportu Liikanena na zmiany w regulacjach sektora bankowego w Niemczech*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu. Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko” 2016, nr 436.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Gdańsk 2014.
- Kasiewicz S., Kurliški L. i Marcinkowska M., *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Alterum, Warszawa 2013.
- Koleśnik J., *Podział banków jako skuteczna metoda redukcji ryzyka too big to fail*, „Economics and Management” 2014, nr 3.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nadolska A., *Granice europeizacji regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 1(49).
- Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Nosiadek G., *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3(46).
- Przybylska-Kapuścińska W., *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3, tom X.
- Przybylska-Kapuścińska W., Szyszko M., *Rola banku centralnego w nadzorze makroostrożnościowym*, „Zarządzanie i Finanse”, „Journal of Management and Finance”, vol. 11, nr. 2, cz. 1, red. W. Golnau, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, 2013.
- Rosati D., *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2014, nr 45(4).
- Schoenmaker D., *The financial trilemma*, „Economics Letters” 2011, nr 111.
- Schoenmaker D., *Financial Supervision: from National to European?*, „Financial and Monetary Studies” 2003, NIBE-SVV 1(22).
- Schildbach J., Speyer B., *Banki uniwersalne: sukces w cieniu zagrożenia*, Deutsche Bank Research 2013.
- Sławiński A., *Shielding Money creation from severe banking crises: How useful are proposals offered by the alternative reform plans?*, „Bank i Kredyt” 2015, nr 46(3).
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 8(145), wydanie z 18 kwietnia 2013 r.

- The Economist 2011, *The problems of size: Survival of the fattest*, wydanie z 12 maja 2011 r.
- Viñals J., Pazarbasioglu C., Surti J., Narain A., Erbenova M., Chow J., *Creating a Safer Financial System: Will the Volcker, Vickers, and Liikanen Structural Measures Help?*, IMF STAFF DISCUSSION NOTE, SDN/13/4, maj 2013 r.
- Węclawski J., *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales UMCS Lublin – Polonia Sectio H” 2015, nr XLIX(2).
- Zaleska M. (red.), *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Zaleska M. (red.), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia Bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Zieliński T., *Separacja bankowości detalicznej i komercyjnej od działalności inwestycyjnej banków – poszukiwanie dróg do stabilnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2015, nr 246.