

**Anna Szelałowska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **Wpływ wejścia w życie dyrektywy COM (2012) 280 na działalność banków spółdzielczych w Polsce**

***Streszczenie.** W artykule omówiono wpływ na funkcjonowanie sektora banków spółdzielczych wejścia w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.*

***Słowa kluczowe:** banki spółdzielcze, działania naprawcze, restrukturyzacja, uporządkowana likwidacja*

### **1. Wprowadzenie**

Ostatnie lata unaocznily słabe punkty systemu finansowego, które pod wpływem światowego kryzysu 2008+ zagroziły stabilności wielu uczestników rynku finansowego. W skali europejskiej kryzys ten poddał licznym testom krajowe i unijne organy nadzorujące, m.in. podmioty prowadzące działalność bankową. Kryzys finansowy wymusił ustanowienie unijnych ram dotyczących zapobiegania kryzysom, zarządzania kryzysowego i rozwiązywania sytuacji kryzysowych. W przyjętych przez ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council – Rada ds. Gospodarczych i Finansowych) w grudniu 2010 r. konkluzjach podkreślano, że ramy te powinny mieć zastosowanie do wszystkich banków, w tym do banków

spółdzielczych bez względu na ich wielkość, powinny przyczyniać się do zacieśnienia współpracy transgranicznej oraz powinny bazować na trzech filarach:

- środkach przygotowawczych i zapobiegawczych,
- środkach wczesnej interwencji oraz instrumentach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- uprawnieniach w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ustanowione ramy miały na celu:

- zachowanie stabilności finansowej poprzez ochronę zaufania ze strony społeczeństwa i rynku,
- priorytetowe traktowanie kwestii zapobiegania i przygotowań,
- zapewnienie wiarygodnych narzędzi postępowania naprawczego,
- umożliwienie szybkich i zdecydowanych działań,
- zmniejszenie pokusy nadużyć i zminimalizowanie – w jak najpełniejszym zakresie – ogólnych kosztów dla publicznych środków finansowych poprzez zapewnienie sprawiedliwego podziału obciążenia między zainteresowane strony z sektora instytucji rynku finansowego,
- przyczynienie się do sprawnej reorganizacji kryzysowej grup transgranicznych,
- zapewnienie pewności prawa oraz ograniczenie zakłóceń konkurencji<sup>1</sup>.

W rezultacie przeprowadzonych konsultacji i dyskusji na gruncie teoretyczno-praktycznym w drugiej połowie maja 2012 r. na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej przedstawiono koncepcję utworzenia zintegrowanych ram finansowych (czyli tzw. unii bankowej). Zintegrowane ramy finansowe, obejmujące wszystkie państwa członkowskie, mają się składać z dwóch podstawowych elementów:

- jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego,
- europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Zintegrowane ramy finansowe wchodziły w skład czterech filarów<sup>2</sup> przyszłej Unii Gospodarczej i Walutowej, o której jest mowa w przedstawionym pod ko-

---

<sup>1</sup> Council of the European Union, Council conclusions on crisis prevention, management and resolution, 3054th ECONOMIC and FINANCIAL AFFAIRS Council meeting, Brussels, 7 December 2010, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/118266.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118266.pdf) [10.08.2012].

<sup>2</sup> Filary te obejmują:

- **zintegrowane ramy finansowe** mające zapewniać stabilność finansową, w szczególności w strefie euro, i minimalizować koszty upadku banków, ponoszone przez obywateli Europy. Ramy te przenoszą odpowiedzialność za nadzór na szczebel europejski i zapewniają wspólne mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów konsumentów,

niec czerwca 2012 r. sprawozdaniu przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, zatytułowanym „W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>3</sup>.

W tym samym czasie trwały prace nad wnioskiem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010. Na przełomie czerwca i lipca 2012 r. wniosek ten został przekazany poszczególnym krajom członkowskim Unii Europejskiej (UE) do akceptacji i przedstawienia stanowisk rządów w przedmiotowej sprawie. Na szczeblu krajowym dokument ten został rozpatrzony w dniu 25 lipca 2012 r. przez sejmową Komisję do spraw Unii Europejskiej w trybie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W drugiej połowie 2012 r. rozpoczęły się dalsze prace nad wdrożeniem cytowanej dyrektywy oraz przedstawiono sprawozdanie oceniające, czy poza przeprowadzonymi obecnie reformami regulacyjnymi, reformy strukturalne unijnych banków doprowadzą do zwiększenia stabilności finansowej, poprawy skuteczności i ochrony konsumentów. Przedmiotowa dyrektywa wejdzie w życie dwudziestego dnia po jej publikacji w Dzienniku Urzędowym. Zgodnie z powszechną praktyką, termin transpozycji dyrektywy wynosi 18 miesięcy, tj. upływa dnia 31 grudnia 2014 r. W związku z tym za zasadne uznaje się przedstawienie głównych założeń tego dokumentu, jego przedmiotu oraz wpływu wejścia w życie tej dyrektywy na działalność banków.

Niniejszy artykuł ma na celu weryfikację hipotezy badawczej, zgodnie z którą w aktualnej wersji projekt dyrektywy COM (2012) 280 nie jest korzystny dla

---

– **zintegrowane ramy budżetowe** mające zapewnić zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim, obejmujące koordynację, wspólne podejmowanie decyzji, skuteczniejsze egzekwowanie oraz proporcjonalne działania w kierunku wspólnej emisji długu. Ramy te mogłyby obejmować także różne formy solidarności fiskalnej,

– **zintegrowane ramy polityki gospodarczej**, które przewidują wystarczające mechanizmy zapewniające opracowywanie krajowej i europejskiej polityki propagującej trwały wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność oraz spójnej z prawidłowym funkcjonowaniem unii gospodarczej i walutowej,

– **zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej** i odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w ramach unii gospodarczej i walutowej, opierając się na wspólnym sprawowaniu suwerenności nad wspólną polityką oraz na solidarności.

<sup>3</sup> *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy*, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r.

funkcjonujących w Polsce banków spółdzielczych, ponieważ pomija specyfikę działania tych podmiotów i daje większe uprawnienia nadzorcom i organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w krajach macierzystych niż nadzorcom i organom restrukturyzacyjnym państwa w krajach członkowskich, co wpłynąć może w niedalekiej przyszłości na likwidację wielu małych i niewystarczająco dokapitalizowanych banków zrzeszonych.

## 2. Przesłanki powstania dyrektywy COM (2012) 280

W przedostatnim dniu maja 2012 r. Komisja Europejska poinformowała opinię publiczną o swoim zamiarze rozpoczęcia procesu, który „określi główne kroki w kierunku pełnej unii gospodarczej i walutowej, między innymi dążenie do unii bankowej posiadającej system zintegrowanego nadzoru i jednolity system gwarancji depozytów”<sup>4</sup>. Koncepcja utworzenia zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej) została przedstawiona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso, na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r. Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 28-29 czerwca 2012 r. Herman van Rompuy, we współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, przedstawił sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, które określa cztery filary przyszłej UGW: zintegrowane ramy finansowe, budżetowe, polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji.

Zintegrowane ramy finansowe, obejmujące wszystkie państwa członkowskie, mają się składać z dwóch podstawowych elementów:

- jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego,
- europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

W dniu 12 września 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania na rzecz unii bankowej<sup>5</sup> oraz dwa projekty rozporządzeń<sup>6</sup>. Dotyczą one jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków w strefie euro z kluczowymi upraw-

<sup>4</sup> *W kierunku faktycznej Unii Europejskiej i Walutowej*, Herman van Rompuy we współpracy z José M. Barroso, Jean C. Junckerem, Mario Draghim, Bruksela 5.12.2012 r., [www.consilium.europa.eu/eudocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf) [5.12.2012].

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej, Bruksela 12.09.2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:PL:pdf> [2.11.2012].

<sup>6</sup> Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions, MEMO/12/662, 12 September 2012.

nieniami Europejskiego Banku Centralnego<sup>7</sup>. Komisja wezwała Radę i Parlament Europejski do ich przyjęcia do końca 2012 r. wraz z zaproponowanymi wcześniej projektami, co zostało zrealizowane<sup>8</sup>.

Prace nad zintegrowanymi ramami finansowymi poprzedziły przeprowadzone w latach 2008-2012 na zlecenie Komisji Europejskiej liczne konsultacje i dyskusje ze specjalistami i najważniejszymi zainteresowanymi stronami w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Na początku 2011 r. na potrzeby konsultacji opublikowano dokument roboczy, w którym szczegółowo przedstawiono potencjalne warianty strategiczne dotyczące potencjalnych zdarzeń w sektorze bankowym, będących skutkiem kryzysu. Przedmiotowy dokument stanowił ostatnią konsultację społeczną przed przyjęciem wniosku dyrektywy COM (2012) 280. Konsultacja zakończyła się w marcu 2011 r. W sprawie tzw. instrumentu umorzenia lub konwersji długu, w kwietniu 2012 r. zorganizowano ukierunkowane dyskusje z ekspertami z państw członkowskich Unii Europejskiej, sektora bankowego, środowisk akademickich i firmami prawniczymi. Dyskusje te dotyczyły kluczowych parametrów instrumentu umorzenia lub konwersji długu, w tym w szczególności warunków uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zakresu umorzenia lub konwersji długu, jego potencjalnego minimalnego poziomu, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na poziomie grup, a także zasady praw nabytych. W efekcie tych prac powstał wniosek dyrektywy COM (2012) 280, który koncentruje się na kwestiach dotyczących zasadniczo procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Ustalenie na szczeblu unijnym wspólnych ram w tym zakresie ma przyczynić się do zwiększenia stabilności finansowej, ograniczenia pokusy nadużycia, zwiększenia ochrony deponentów i podstawowych usług bankowych, zapewnienia oszczędności środków publicznych oraz ochrony rynku wewnętrznego dla instytucji rynku finansowego. Ze społecznego punktu widzenia wdrożenie omawianej w niniejszym opracowaniu dyrektywy ma przyczynić się do ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia systemowego kryzysu bankowego i zapobiec spadkowi dobrobytu gospodarczego, następującego w wyniku kryzysu bankowego. Co więcej, dyrektywa ta ma zminimalizować narażenie podatników na straty wynikające ze wsparcia udzielanego upadającym instytucjom bankowym.

---

<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej (2012/2151(INI)), [www.europarl.europa.eu/sides/get.Doc.do?pubRef==//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML++VO//PL](http://www.europarl.europa.eu/sides/get.Doc.do?pubRef==//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML++VO//PL) [30.11.2012].

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14754&Itemid=806](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14754&Itemid=806) [23.11.2012].

Niestety, wdrożenie w życie dyrektywy COM(2012) 280 pociąga za sobą potencjalny wzrost kosztów finansowania banków z powodu zniesienia domniemanej pewności udzielenia przez państwo wsparcia, wiąże się także z kosztami związanymi z mechanizmami finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Banki mogą przenosić te wyższe koszty na klientów lub akcjonariuszy, obniżając oprocentowanie depozytów, podwyższając oprocentowanie kredytów i opłaty bankowe lub ograniczając stopy zwrotu z kapitału własnego. Ogólnie jednak potencjalne korzyści wdrożenia dyrektywy COM(2012) 280 dla długookresowego dobrobytu gospodarczego, wynikające z mniejszego prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu systemowego, są znacznie wyższe niż potencjalne koszty.

### **3. Ogólne założenia ram dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**

Druga dekada XXI w. to nie tylko okres słabej koniunktury gospodarczej, dużego ryzyka i wątpliwości wobec realizowanej przez rządy wielu państw polityki gospodarczej, ale też okres potęgującego się kryzysu zaufania, wykształconego na światowym kryzysie finansowym dotykającym (w mniejszym lub większym stopniu) niemalże wszystkich obszarów życia gospodarczego. Jak wskazuje M. Wieruszowska, „kryzys zaufania, społeczeństwo braku zaufania to znamienne cecha współczesności, a zatem czynnik zagrażający demokracji<sup>9</sup>”. Kryzys zaufania dotyczy trzech aspektów: zaufania do siebie, zaufania do innych ludzi i zaufania do instytucji. Banki są instytucjami zaufania publicznego, wymagającymi stosownych regulacji zabezpieczających zarówno interesy ich samych, jak i ich klientów. Zaufaniu towarzyszy ryzyko, co oznacza, że wiąże się ono z obawą o uczciwość obu stron. Ponieważ działalność bankowa opiera się na zaufaniu, to jego brak prowadzi do utraty płynności na skutek braku wiary klientów banku w zdolność banku do terminowego wywiązywania się ze zobowiązań. To z kolei może prowadzić do upadłości. W tym przypadku likwidacja banku powinna zostać przeprowadzona zgodnie ze zwykłymi procedurami upadłościowymi. Jednakże zakres wzajemnych zależności występujących pomiędzy bankami i spółkami córkami stwarza ryzyko wystąpienia kryzysu systemowego, gdy problemy jednego banku przenoszą się na cały system. Ze względu na to ryzyko

---

<sup>9</sup> *Samoorganizacja w społecznościach wiejskich. Przejawy, struktury, zróżnicowania*, red. M. Wieruszowska, IRWIR PAN, Warszawa 2002, s. 74.

systemowe<sup>10</sup> oraz ważne funkcje gospodarcze pełnione przez banki, zwykła procedura upadłościowa nie zawsze jest odpowiednim rozwiązaniem, a brak skutecznych narzędzi zarządzania bankami znajdującymi się w sytuacji kryzysowej zbyt często prowadził do korzystania ze środków publicznych w celu przywrócenia zaufania nawet do stosunkowo niewielkich instytucji, by zagwarantować, że efekt domina w postaci kolejnych przypadków upadłości instytucji nie będzie miał poważnych negatywnych skutków dla gospodarki realnej<sup>11</sup>. W celu efektywnego zarządzania upadłością banków w sposób zorganizowany i uniknięcia zagrożenia dla innych instytucji, niezbędne są skuteczne ramy polityki. Ramy te powinny wyposażać właściwe organy we wspólne i skuteczne narzędzia oraz uprawnienia w zakresie zapobiegania kryzysom bankowym, utrzymywania stabilności finansowej i ograniczania do minimum narażenia podatników i klientów banków na straty.

Założenia, o których mowa we wniosku dyrektywy COM (2012) 280, dla ram dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków opierają się na trzech elementach, którymi są:

a) działania przygotowawcze i plany mające na celu ograniczenie do minimum ryzyka wystąpienia problemów (przygotowanie i zapobieganie oznaczające unikanie nieuporządkowanej likwidacji, która mogłaby prowadzić do zachwiania stabilności finansowej, a nie zupełne wykluczenie upadłości banku),

b) uprawnienia do zatrzymania pogarszania się sytuacji banku na wczesnym etapie, tak aby uniknąć niewypłacalności (wczesna interwencja),

c) jasno określone środki reorganizacji lub uporządkowanej likwidacji banku, przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych i maksymalnym ograniczeniu narażenia podatników na straty w wypadku niewypłacalności (restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja).

Te uprawnienia stanowią, zdaniem Komisji Europejskiej, skuteczne ramy prowadzenia działań naprawczych w odniesieniu do banków oraz – w określonych przypadkach – ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Biorąc pod uwagę, że zagrożenie, jakie stanowią poszczególne banki dla stabilności finansowej nie może zostać w pełni oszacowane z wyprzedzeniem, właściwe organy powinny dysponować tymi uprawnieniami w odniesieniu do każdego banku, niezależnie od jego wielkości, struktury własnościowej czy zakresu działalności.

---

<sup>10</sup> Por. J. Szambelańczyk, *Ryzyko systemowe w bankach*, w: *Ryzyko w działalności banków komercyjnych*, red. J. Stacharska-Targosz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2000, s. 57-71; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 179-181.

<sup>11</sup> Szerzej w M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Warszawa 2011, s. 56-69.

#### **4. Główne założenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w świetle wniosku dyrektywy COM (2012) 280**

Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja to specjalny system upadłościowy banków proponowany we wniosku dyrektywy COM (2012) 280, będący alternatywą dla zwykłego postępowania upadłościowego<sup>12</sup> oraz środkiem służącym restrukturyzacji lub likwidacji banku będącego na progu upadłości, którego upadłość stanowiłaby powód do zaniepokojenia w świetle ogólnego interesu publicznego (zagrożenie dla stabilności finansowej, ciągłości pełnienia funkcji krytycznych banku lub bezpieczeństwa depozytów, aktywów klientów i finansów publicznych). Zadaniem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinno być doprowadzenie do uzyskania w odniesieniu do banku wyników podobnych do wyników zwykłego postępowania upadłościowego, oczywiście przy uwzględnieniu przepisów dotyczących pomocy państwa w zakresie podziału strat pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli, jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej oraz ograniczenia narażenia podatników na straty wynikające ze wsparcia udzielanego upadającym bankom. Ważne jest to, aby w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zagwarantować pewność prawa, przejrzystość i przewidywalność odnośnie do traktowania akcjonariuszy i wierzycieli banku oraz zachować wartość banku, która mogłaby zostać utracona w przypadku upadłości. Co więcej, w sytuacji świadomego braku angażowania się państwa w ratowanie upadających banków ze środków publicznych, możliwość przeprowadzenia tego procesu powinna zachęcić nieubezpieczonych wierzycieli do dokładniejszej oceny ryzyka wiążącego się z ich inwestycjami<sup>13</sup>.

Z założenia wniosku dyrektywy COM (2012) 280 wynika, że w celu ochrony istniejących praw własności bank powinien zostać objęty restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w momencie najbardziej zbliżonym do niewypłacalności, czyli będąc na progu upadłości, o czym decyduje krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Państwa członkowskie mają swobodę przy wyznaczaniu swoich organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, którymi mogą być krajowe banki centralne, organy nadzoru finansowego, systemy gwarancji depozytów, ministerstwo finansów lub specjalnie powołane w tym celu inne organy. Na szczeblu unijnym organem regulującym proces restruktu-

<sup>12</sup> W sytuacji gdy stosowne organy uznają, że nie ma zagrożenia dla stabilności finansowej ani dla podatników, bank (lub jego spółki zależne) może zostać objęty zwykłym postępowaniem upadłościowym.

<sup>13</sup> Co w świetle ostatnich wydarzeń związanych z upadłością Amber Gold ma szczególne znaczenie.



ryzacji i uporządkowanej likwidacji banków w krajach członkowskich UE jest Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, do którego zadań należy wydawanie wytycznych i standardów technicznych celem zapewnienia jednolitego wykonywania uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uczestnictwo w planowaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do wszystkich instytucji transgranicznych oraz wypełnianie obowiązku wiążącej mediacji w przypadku braku zgody między organami krajowymi co do stosowania ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Warto podkreślić, że wykonywanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinno być ograniczone do stopnia niezbędnego do osiągnięcia celu w interesie ogólnym, którym jest utrzymanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej.

Każdy proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaga zgromadzenia wystarczających środków finansowych, m.in. w celu wydania gwarancji lub udzielenia krótkoterminowych pożyczek pozwalających na odzyskanie rentowności kluczowych części podmiotu objętego restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. W przypadku banków środki te powinien z wyprzedzeniem, w sposób sprawiedliwy i proporcjonalny, zapewnić sam sektor bankowy. Zgromadzone środki powinny gwarantować, że niezależnie od działania podjętego w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jego koszty ponoszą w pierwszej kolejności same banki, ich właściciele i inwestorzy. Dopiero z chwilą wyczerpania zasobów akcjonariuszy i wierzycieli, straty, koszty lub inne wydatki poniesione w związku z zastosowaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są ponoszone przez mechanizmy finansowania, o których jest mowa w dalszej części tego opracowania.

Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozpoczyna się wczesnymi działaniami na podstawie planu naprawy, które to działania mogą zapobiec eskalacji problemów i ograniczyć ryzyko upadłości banku. Banki na mocy przepisów dyrektywy COM (2012) 280 będą zobowiązane do opracowania planów naprawy, określających uzgodnienia i środki umożliwiające im wczesne podjęcie działań w celu przywrócenia długoterminowej rentowności w przypadku istotnego pogorszenia się ich sytuacji finansowej. Zrzeszenia banków spółdzielczych będą zobowiązane do opracowania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zarówno dla całego zrzeszenia, jak i dla każdego banku spółdzielczego należącego do zrzeszenia.

Jednym z zadań organu nadzoru ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie ocena możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku lub zrzeszenia. Jeżeli wskazane zostaną znaczące przeszkody w przeprowadzeniu skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku lub zrzeszenia, organ nadzoru może zobowiązać dany

bank lub zrzeczenie do podjęcia środków w celu ułatwienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Przykładem tego rodzaju środków jest m.in.:

- ograniczenie złożoności poprzez zmiany struktur prawnych lub operacyjnych, aby zagwarantować możliwość prawnego i gospodarczego oddzielenia funkcji krytycznych od innych funkcji,
- sporządzenie umów dotyczących usług, aby zagwarantować świadczenie funkcji krytycznych,
- ograniczenie maksymalnych ekspozycji w ujęciu indywidualnym i zbiorczym; nałożenie wymogów w zakresie sprawozdawczości,
- ograniczenie lub zaprzestanie prowadzenia istniejących lub proponowanych rodzajów działalności,
- ograniczenie lub powstrzymanie się od rozwijania lub sprzedaży nowych linii biznesowych lub produktów i usług bankowych,
- emisja dodatkowych instrumentów kapitału zamiennego.

Dużo miejsca we wniosku dyrektywy COM (2012) 280 poświęca się instrumentowi umorzenia lub konwersji długu, który ma zapewnić organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uprawnienie do umorzenia roszczeń niezabezpieczonych wierzycieli banku będącego na progu upadłości oraz uprawnienie do konwersji długu na kapitał własny. Z założenia instrument ten może zostać wykorzystany w celu dokapitalizowania banku będącego na progu upadłości lub zagrożonego upadłością, pozwalając organom na jego restrukturyzację dzięki objęciu takiego podmiotu restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją oraz przywrócenie mu rentowności po reorganizacji i restrukturyzacji. Umożliwiłoby to organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji większą elastyczność reakcji na upadłość dużej, złożonej instytucji bankowej (czyli np. zrzeczenia banków spółdzielczych). Towarzyszyłyby temu wymiana kierownictwa odpowiedzialnego za problemy banku lub zrzeczenia oraz wdrożenie planu przywrócenia normalnej działalności. Ważne jest to, aby organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji posiadały uprawnienia do umorzenia lub konwersji wszystkich zobowiązań banku zagrożonego upadłością.

Istniałyby jednak pewne wyjątki odnośnie do wyłączenia *ex-ante* niektórych zobowiązań banku z umorzenia lub konwersji, w tym:

- gwarantowanych depozytów – zgodnie z dyrektywą 94/19/WE,
- zobowiązań zabezpieczonych<sup>14</sup>,
- wszelkich zobowiązań powstających w wyniku posiadania przez bank aktywów lub środków pieniężnych należących do klientów lub w wyniku stosunku powierniczego między bankiem a beneficjentem,

<sup>14</sup> Państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu tego zapisu obligacje zabezpieczone zdefiniowane w art. 22 ust. 4 dyrektywy Rady 85/611/EWG (dyrektywa zmieniona dyrektywą 2008/18/WE).

- zobowiązań o rezydualnym terminie wymagalności poniżej jednego miesiąca),
- zobowiązań w stosunku do pracowników, związanych z należnymi płacami, świadczeniami emerytalnymi lub innymi stałymi składnikami wynagrodzenia, z wyjątkiem zmiennych składników wynagrodzenia w jakiegokolwiek postaci,
- zobowiązań w stosunku do wierzycieli komercyjnych lub handlowych, wynikających ze świadczenia usług, które mają zasadnicze znaczenie dla prowadzenia przez bank bieżącej działalności, w tym usług informatycznych, wynajmu i utrzymania budynków i pomieszczeń,
- uprzywilejowanych w ramach obowiązującego prawa upadłościowego zobowiązań w stosunku do organów podatkowych i instytucji zabezpieczenia społecznego.

Poza tym zadaniem organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji byłoby dopilnowanie, by banki zagrożone upadłością posiadały wystarczającą kwotę zobowiązań w bilansie, w odniesieniu do której mogłyby zostać wykonane uprawnienia do umorzenia lub konwersji długu. Zgodnie z art. 39 wniosku dyrektywy COM (2012) 280, minimalna kwota zobowiązań będzie proporcjonalna i dostosowana do poszczególnych kategorii banku na podstawie ich ekspozycji na ryzyko lub strukturę źródeł finansowania. Spójne stosowanie na szczeblu unijnym minimalnej wymaganej kwoty zobowiązań zapewniłyby stosowne akty delegowane Komisji. Na przykład na podstawie doświadczeń uzyskanych podczas ostatniego kryzysu finansowego oraz modelowych symulacji, odpowiedni odsetek łącznych zobowiązań, które mogłyby zostać poddane umorzeniu lub konwersji, mógłby wynosić 10% łącznych zobowiązań (z wyłączeniem kapitału regulacyjnego). Jednakże to w gestii krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie leżeć obowiązek określenia i poinformowania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego o kwocie minimalnej ustalonej dla poszczególnych banków objętych ich jurysdykcją. Ponadto do dnia 1 stycznia 2018 r. w bankach musi zostać wdrożony wymóg utrzymywania przez cały czas odpowiedniej kwoty łącznej funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych, wyrażonych jako odsetek łącznych zobowiązań banku niekwalifikujących się jako fundusze własne na mocy tytułu V rozdziału 2 sekcji 1 dyrektywy 2006/48/WE lub na mocy rozdziału IV dyrektywy 2006/49/WE. Istnieje tu możliwość wystąpienia na szczeblu krajowym rozbieżności dotyczących wdrożenia tego wymogu, co z pewnością powinno mieć zastosowanie w przypadku banków spółdzielczych (art. 39 ust. 6 wniosku dyrektywy COM (2012) 280).

W celu zapewnienia skutecznego stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będą miały prawo nałożenia tymczasowego zawieszenia możliwości wykonywania przez wierzycieli i kontrahentów prawa do egzekwowania roszczeń oraz prawa do zamknięcia, przyspieszenia wykonania lub rozwiązania w innej formie

umów z bankiem będącym na progu upadłości. Takie tymczasowe zawieszenie, które obowiązywałoby nie dłużej niż do godziny 17.00 kolejnego dnia roboczego, daje organom czas na ustalenie i wycenę umów, które należy przenieść na rzecz wypłacalnej osoby trzeciej, bez stwarzania ryzyka, że zmieni się wartość i zakres umów finansowych w związku z wykonaniem przez kontrahentów praw do rozwiązania umów. Prawa do rozwiązania umów przysługujące kontrahentom pozostającym w banku, którego upadłość ogłoszono, zaczęłyby ponownie obowiązywać od momentu zakończenia okresu zawieszenia.

Jeżeli procedury upadłościowe zostaną uznane za nieodpowiednie w świetle potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej, to zastosowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozwala na lepszy podział kosztów pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli w tym procesie. Ponieważ podział kosztów nie zawsze może wystarczać, konieczne jest ustanowienie mechanizmów finansowania przez same banki w celu ograniczenia do minimum narażenia podatników na straty wynikające ze wsparcia udzielanego bankom będącym na progu upadłości. W tym celu dyrektywa COM (2012) 280 zakłada utworzenie europejskiego systemu mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmującego:

- krajowe mechanizmy finansowania,
- wzajemne pożyczki między krajowymi mechanizmami finansowania,
- wzajemne wsparcie krajowych i międzynarodowych mechanizmów finansowania w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na poziomie grupy lub zrzeszenia banków.

W art. 91 wniosku dyrektywy COM (2012) 280 ustanowiono zasady dotyczące wkładów na rzecz mechanizmów finansowania, które obejmują połączenie składek *ex ante*, składek *ex post* oraz – w razie konieczności – pożyczek zaciąganych w instytucjach rynku finansowego lub w banku centralnym. Aby zagwarantować, że część środków finansowych jest dostępna przez cały czas (uwzględniając też procykliczność związaną z finansowaniem *ex post*), ustala się minimalny docelowy poziom środków dostępnych w ramach mechanizmu finansowania, który ma zostać osiągnięty dzięki składkom *ex ante* w okresie 10 lat. Na podstawie obliczeń modelowych optymalny poziom środków dostępnych w ramach mechanizmu finansowania powinien wynosić co najmniej 1% gwarantowanych depozytów.

Wysokość składki *ex ante* od każdego banku ma być obliczana proporcjonalnie do kwoty jej łącznych zobowiązań – pomniejszonych o fundusze własne (a w przypadku państw członkowskich wykorzystujących środki finansowe systemu gwarancji depozytów także o depozyty gwarantowane zgodnie z dyrektywą 94/19/WE) – do łącznych zobowiązań – pomniejszonych o fundusze własne (a w przypadku państw członkowskich wykorzystujących środki finansowe systemu gwarancji depozytów również o depozyty gwarantowane zgodnie

z dyrektywą 94/19/WE) – wszystkich instytucji, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej na terytorium państwa członkowskiego UE. Składki te są dostosowywane odpowiednio do profilu ryzyka banku z uwzględnieniem:

- a) ekspozycji instytucji na ryzyko, w tym znaczenia jej działalności handlowej, jego ekspozycji pozabilansowych oraz stopnia wykorzystania dźwigni finansowej,
- b) stabilności i dywersyfikacji źródeł finansowania banku,
- c) sytuacji finansowej instytucji,
- d) prawdopodobieństwa, że bank zostanie objęty restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją,
- e) stopnia, w jakim bank korzystał w przeszłości ze wsparcia przez państwo,
- f) złożoności struktury banku oraz możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku oraz
- g) jego znaczenia systemowego na danym rynku.

Jeżeli dostępne środki finansowe nie wystarczają do pokrycia strat, kosztów lub innych wydatków poniesionych w wyniku wykorzystania mechanizmów finansowania, od banków będą pobierane nadzwyczajne składki *ex post*, których wysokość ustalana jest podobnie jak w przypadku składek *ex ante*.

## 5. Skutki wejścia w życie dyrektywy COM (2012) 280

Implikacje zaproponowanych we wniosku dyrektywy COM (2012) 280 zmian mogą wpłynąć na regulacje krajowe dotyczące działalności banków, w tym banków spółdzielczych, oddziałów instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych, finansowych spółek holdingowych zależnych od banków, oddziałów instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Zmiany te mogą wpłynąć również na regulacje krajowe dotyczące nadzoru finansowego w ramach ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. nr 157, poz. 1119). Na skutek wejścia w życie przedmiotowego dokumentu, stosownych zmian będą wymagać m.in. następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 665, z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r., nr 1, poz. 2 i nr 167, poz. 1398),
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 99, poz. 919),
- ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. nr 119, poz. 1252 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. nr 146, poz. 1546 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. nr 83, poz. 719 oraz Dz.U. z 2006 r., nr 157, poz. 1119),
- ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 711),
- ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 18, poz. 82),
- ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1361).

Zdaniem autorki, przedmiotowy wniosek powinien mieć z założenia pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe. Mając na uwadze doświadczenia związane z kryzysem finansowym 2008+, przedmiotowy dokument powinien przełożyć się na zwiększenie stabilności finansowej, ograniczenie pokusy nadużycia, ochronę deponentów i podstawowych usług bankowych, zapewnienie oszczędności środków publicznych poprzez ograniczenie pomocy publicznej w sytuacji zagrożenia upadłości danej instytucji oraz ochronę i dalszy rozwój rynku wewnętrznego dla instytucji prowadzących działalność bankową. Jednak pojawiają się także negatywne strony opiniowanego dokumentu. Zaliczyć należy do nich m.in. rozbieżność kompetencji EUNB z kompetencjami krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, brak doprecyzowania mechanizmów udzielenia pożyczek pomiędzy krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w tym brak sposobów zabezpieczenia spłaty pożyczek, ich karencji czy też sposobu podziału kosztów związanych z udzieleniem pożyczki), negatywny wpływ wiążącej decyzji EUNB na funkcjonowanie dobrze prosperujących banków, brak maksymalnego limitu rocznej opłaty wnoszonej na rzecz systemu gwarantowania depozytów, brak precyzyjnych zapisów w zakresie zobowiązań banków, które mogą być wykorzystane w celu przeprowadzenia operacji zamiany długu na akcje, brak sformułowania zasad powoływania, odwoływania i określenia zadań nadzwyczajnego zarządcy oraz obowiązku sporządzenia i utrzymywania planu naprawy przez wszystkie instytucje bankowe – bez względu na ich pozycję rynkową i sytuację finansową.

Uwzględniając skutki społeczne, ramy prawne tego dokumentu mają przyczynić się do ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia systemowego kryzysu bankowego i zapobieżenia spadkowi dobrobytu społecznego na skutek wystąpienia kryzysu bankowego oraz minimalizacji narażenia podatników na straty wynikające ze wsparcia udzielanego upadającym instytucjom. Wątpliwości budzą jednak koszty, jakie społeczeństwo będzie ponosić na skutek zwiększenia opłat za korzystanie z usług bankowych, w efekcie pobierania od banków składek

na rzecz krajowych mechanizmów finansowania (z docelowym poziomem, po 10 latach od wejścia w życie dyrektywy, co najmniej 1% kwoty gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie państwa członkowskiego UE). Z punktu widzenia struktury polskiego sektora bankowego niepokojące jest to, jak płacenie tych składek przez małe banki spółdzielcze wpływa na ich sytuację finansową. O ile banki komercyjne (kontrolowane w większości przez kapitał zagraniczny) będą mogły przerzucić te koszty na klientów bez większej obawy o spadek ich liczby, o tyle banki spółdzielcze pozostaną w tej sytuacji na straconej pozycji, ponieważ wzrost kosztów świadczonych usług bankowych lub obniżenie oprocentowania zdeponowanych środków obniży ich konkurencyjność, doprowadzając do odpływu klientów do banków komercyjnych lub do SKOK-ów. W rezultacie znaczna część banków spółdzielczych będzie zmuszona połączyć się z innymi, mocniejszymi finansowo, bankami spółdzielczymi lub zlikwidować swą nierenowną działalność. To może spowodować zwolnienia pracowników banków spółdzielczych oraz zwolnienia pracowników banków komercyjnych, przechodzących proces restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości. W skrajnym wypadku odpływ klientów z sektora bankowości spółdzielczej może doprowadzić do spadku poziomu ubankowienia w Polsce i wzrostu szarej strefy. Jednak opiniowany dokument nie dotyczy SKOK-ów, co wymagałoby na tym etapie uregulowania zarówno na szczeblu krajowym (objęcie takim samym nadzorem i systemem gwarancyjnym SKOK-ów i banków), jak i na szczeblu unijnym (zmiana art. 2 dyrektywy 2006/48/WE w odniesieniu do SKOK-ów).

Mając na uwadze skutki gospodarcze, wdrożenie dyrektywy COM (2012) 280 powinno uchronić gospodarkę przed spadkiem PKB na skutek wystąpienia systemowego kryzysu bankowego. Co więcej, uregulowanie kwestii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i oddziałów instytucji kredytowych powinno przełożyć się także na utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstw (w tym głównie z sektora MSP) korzystających z usług bankowych, to z kolei powinno zapobiec upadłości przedsiębiorstw, wzrostowi poziomu bezrobocia, spadkowi inwestycji, zmniejszeniu popytu konsumpcyjnego i osłabieniu tempa wzrostu gospodarczego. Proponowane mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają lepiej przygotować organy nadzoru i banki na sytuacje kryzysowe (ze szczególnym uwzględnieniem środków wczesnej interwencji przez organy nadzoru), mają także stworzyć możliwość przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji każdego banku.

Wejście w życie dyrektywy COM (2012) 280 będzie miało również skutki finansowe dla samych instytucji, właścicieli i akcjonariuszy (zagrożonej upadłością instytucji), pokrywających w pierwszej kolejności koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W konsekwencji powinny się również obniżyć koszty finansowania zadłużenia państw członkowskich, ponieważ przestaną one

uwzględniać istniejące obecnie domyślne gwarancje państwowe dla zobowiązań banków (opiniowany dokument nie wyklucza jednak konieczności zaangażowania się państwa w proces restrukturyzacji lub uporządkowanej upadłości, co prowadzi do pewnej niespójności: albo tworzy się system tylko bazujący na środkach banków, albo dopuszcza się interwencję rządową w tym procesie, co wiąże się wówczas z większymi uprawnieniami rządu). Dopiero z chwilą wyczerpania zasobów akcjonariuszy i wierzycieli, straty, koszty lub inne wydatki poniesione w związku z zastosowaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są ponoszone przez mechanizmy finansowania. Państwa członkowskie będą zmuszone ponieść koszty administracyjne lub inne w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym koszty mechanizmów finansowania (koszty umorzenia lub konwersji długu, dokapitalizowanie, wkład systemów gwarancji depozytów). Wejście w życie przedmiotowego dokumentu będzie wymagać również poniesienia kosztów związanych z funkcjonowaniem w każdym z państw członkowskich organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz kosztów związanych z zadaniami realizowanymi przez EUNB, m.in. kosztów zatrudnienia osób celem opracowania 23 standardów technicznych i 5 wytycznych, ich szkoleń, podróży służbowych i ich rekrutacji (kosztów dojazdu, zakwaterowania, badań lekarskich, przeniesienia, dodatku na zagospodarowanie i innych świadczeń).

## 6. Podsumowanie

Działania zaproponowane we wniosku dyrektywy COM (2012) 280 powinny dawać możliwość odpowiedniego dostosowania ich do struktury i stopnia rozwoju rynków finansowych oraz sytuacji gospodarczej w poszczególnych państwach członkowskich, a także do funkcjonującej w danym kraju sieci bezpieczeństwa finansowego i roli poszczególnych podmiotów ją tworzących. Niestety, dokument ten pomija specyfikę funkcjonowania niektórych, specyficznych instytucji wchodzących w skład sektora bankowego, w tym polskich banków spółdzielczych i poziom „zacoiania” poszczególnych rynków usług bankowych w stosunku do rozwiniętych krajów UE. W opiniowanym dokumencie nie ma również mowy o transferze dywidend z banków córek do banków matek, w państwach macierzystych w sytuacji zagrożenia upadłością banków matek objętych restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, który częstokroć negatywnie przekłada się na rozwój banków córek i na cały sektor bankowy. Tym samym projekt opiniowanego dokumentu daje większe uprawnienia nadzorcom i organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w krajach macierzystych niż nadzorcom i organom restrukturyzacyjnym państwa w krajach członkowskich, co dotyczy



głównie banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny. Z punktu widzenia Polski regulacje te będą ograniczać działania KNF i BFG ze względu na wysoki udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym. Strona polska powinna zatem domagać się zmiany tej regulacji, ponieważ decyzje podejmowane na poziomie grupowym lub paneuropejskim będą mieć kluczowe znaczenie dla stabilności systemu finansowego w naszym kraju. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego miałby większe uprawnienia niż nadzory bankowe państw goszczących, m.in. w zakresie wiążących mediacji, co destruktywnie mogłoby wpłynąć na poziom niezależności NBP, KNF i BFG.

W obecnych ramach prawnych odpowiedzialność za stabilność finansową jest ulokowana na poziomie krajowym, w związku z tym organy krajowe powinny posiadać uprawnienia do podejmowania decyzji w odniesieniu do instytucji rynku finansowego, znajdujących się w ich jurysdykcji i mających wpływ na stabilność krajowego systemu finansowego. W obecnej propozycji dyrektywy występuje natomiast zapis mówiący o oddzieleniu uprawnień decyzyjnych od odpowiedzialności. Ze względu na generowanie skutków finansowych dla budżetu państwa, m.in. w zakresie wiążących mediacji EUNB, rekomenduje się zatem pozostawienie większych kompetencji krajowym organom nadzoru oraz innym lokalnym instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego kosztem ograniczenia kompetencji Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Wątpliwości budzą również zapisy działające na niekorzyść interesów mniejszościowych właścicieli w podmiotach zależnych w przypadku zmiany kontroli nad danym podmiotem zależnym. Niepokoi również propozycja wprowadzenia obowiązku udzielania pożyczek wzajemnych oraz wspólnego finansowania działań restrukturyzacyjnych podejmowanych w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych.

Projekt omawianej dyrektywy stanowi krok we właściwym kierunku, jednakże wymaga on wprowadzenia zmian dla dobra interesów polskiego sektora bankowego, w tym sektora bankowości spółdzielczej i polskiego nadzoru bankowego. Idea przyświecająca tworzeniu przedmiotowej dyrektywy zasługuje na pozytywną ocenę, należy jednak pamiętać, że każdy kraj członkowski charakteryzuje się odmiennymi i specyficznymi uwarunkowaniami działalności bankowej, co wymaga zastosowania bardziej korzystnych rozwiązań na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

## Literatura

Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions, MEMO/12/662, 12 September 2012.

*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the*

- Committee of the Regions and the European Investment Bank Action for Stability, Growth and Jobs*, Brussels, 30.05.2012, COM(2012) 299, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/ec-comm2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/ec-comm2012_en.pdf) [24.07.2012].
- Council of the European Union, *Council conclusions on crisis prevention, management and resolution*, 3054<sup>th</sup> Economic and Financial Affairs Council meeting, Brussels, 7 December 2010, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/118266.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118266.pdf) [10.08.2012].
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej, Bruksela 12.09.2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:PL:pdf> [2.11.2012].
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Warszawa 2011.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej (2012/2151(INI))”, [www.europarl.europa.eu/sides/get.Doc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML++VO//PL](http://www.europarl.europa.eu/sides/get.Doc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML++VO//PL) [30.11.2012].
- Samoorganizacja w społecznościach wiejskich. Przejawy, struktury, różnicowania*, red. M. Wieruszowska, IRWIR PAN, Warszawa 2002.
- Szambelańczyk J., *Ryzyko systemowe w bankach*, w: *Ryzyko w działalności banków komercyjnych*, red. J. Stacharska-Targosz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2000.
- W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r.
- W kierunku faktycznej Unii Europejskiej i Walutowej*, Herman van Rompuy we współpracy z José M. Barroso, Jean C. Junckerem, Mario Draghim, Bruksela 5.12.2012 r., [www.consilium.europa.eu/eudocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf) [5.12.2012].
- Wniosek dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.