Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 33/2011

Jan Szambelańczyk
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Piotr Bodył Szymala
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Problemy kształtowania wspólnotowego nadzoru nad bankami

Streszczenie. *Systemy ekonomiczne w gospodarkach rynkowych cechuje zmienność związana z cyklami koniunkturalnymi, które w odniesieniu do systemów finansowych oznaczają nie tylko ryzyko, ale także zakłócenia stabilności.*

Cele sieci bezpieczeństwa finansowego UE powinny respektować fundamentalne zasady uczciwej konkurencji, co jest niemożliwe bez dostępu do informacji adresowanej do homo contractor. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do dużych grup finansowych.

Doktryna TBTF winna być stopniowo wypierana przez zasadę adekwatnego partycypowania w kosztach pokrycia ryzyka systemowego generowanego przez instytucje finansowe.

Poza europeizacją podmiotów wyposażonych w kompetencje regulatorów rynku w odniesieniu zwłaszcza do dużych instytucji finansowych, także ograniczanie wad NUK (w Basel III) stanowi pierwszoplanowe zadanie dla sieci bezpieczeństwa sektora finansowego w UE (m.in. wielość metod szacowania minimalnego kapitału regulacyjnego i indywidualizacja, zwłaszcza zaawansowanych, metod pomiaru ryzyka. Nadto założenie, że tanio pozyskiwane kompetencje pracowników regulatora rynku wystarczą do należytej weryfikacji dokonań znacznie lepiej opłacanego i liczniejszego personelu banków, jest zbyt kontrowersyjne (problem ryzyka modelu).

Artykuł analizuje model, zaproponowany przez Grupę de Larosiére'a, zakładający współdziałanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, trzech nadzorów branżowych (w tym Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego) z krajowymi regulatorami rynku. Jest próbą hermeneutycznego dochodzenia do adekwatnych − do sytuacji ekonomicznej − środków nadzorczych z oczekiwaniem ich skuteczności, która jest odwrotnie proporcjonalna do czasu wymaganego na podjęcie decyzji w tym trybie. Sprzeczność interesów

efektywności zarządczej z poszanowaniem partykularyzmów narodowych jawi się jako fundamentalne wyzwanie nowej architektury bezpieczeństwa w propozycjach Komisji Europejskiej. W tej części artykuł nawiązuje także do zgłoszonych w połowie 2010 r. projektów technicznego ograniczania wielkości wynagrodzeń bonusowych w sektorze finansowym.

Publikacja zawiera także analizę modelu wspólnotowego nadzoru bankowego według kryterium kosztów działań nadzorczych, a także ocenę wspólnotowego funduszu sanacyjnego, jako narzędzia zapewniającego finansowanie skutków działań nadzorczych.

1. Wstęp

Sekularny trend rozwoju cywilizacji dowodzi sukcesywnego poszerzania społecznej przestrzeni aktywności ludzi i ich organizacji, a także – co ważne w kontekście tych rozważań – wzrostu roli pieniądza oraz instrumentów i rynków finansowych w obrocie gospodarczym zarówno w granicach państw narodowych, ugrupowań gospodarczych, jak i w skali globalnej. Przełom tysiącleci charakteryzuje bezprecedensowa dynamika wzrostu obrotów finansowych, w tym zwłaszcza tych, za którymi nie następuje żaden przepływ towarów czy usług materialnych.

W momencie rozpoczynania się kryzysu finansowego w 2007 r. wartość aktywów finansowych przekraczała 3,5-krotnie światowy PKB i wynosiła około 160 trylionów USD. W UE ta wielkość sięgała około 360% PKB, a w Stanach Zjednoczonych aż 450% PKB[1]. W roku 2008 całkowita wartość Credit Default Swap (CDS) w systemie finansowym oscylowała wokół 60 trylionów USD[2].

Na niespotykaną w historii skalę rozwija się handel ryzykiem, jako swoistym towarem na rynku globalnym, a banki coraz mniej przypominają nobliwe instytucje, w których dokonuje się dyskretnych transakcji finansowych. Stają się natomiast sieciowymi supermarketami finansowymi, sprzedającymi masowo szeroki asortyment produktów zarówno bankowych, jak i typowych dla innych segmentów rynku usług finansowych. Konkurencja między poszczególnymi segmentami rynku usług finansowych sprawia, że pomimo rozległych regulacji, odnośnie do podmiotów świadczących te usługi i obrotu instrumentami finansowymi, rynek ten staje się coraz bardziej powiązany kapitałowo i organizacyjnie, a jednocześnie mniej transparentny dla przeciętnego klienta.

[1] *McKinsey Global Institute*, Mapping global capital markets: Fifth annual report, październik 2008 r.

[2] „Financial Times" z 9 marca 2009 r.

Biorąc pod uwagę rozległość konsekwencji globalnego kryzysu finansowego drugiej połowy pierwszej dekady XXI w., rodzi się także pytanie o skuteczność kanałów komunikacji oraz profesjonalizm ludzi i instytucji odpowiedzialnych za regulacje wpływające na stabilność systemu finansowego[3]. Warto zbadać, dlaczego rozbudowane systemy monitorowania, a nawet wczesnego ostrzegania przed ryzykiem kryzysu finansowego nie były dostatecznie skuteczne? Praktyka społeczna stwarza także zapotrzebowanie na wdrożenie rozwiązań odpowiadających poziomowi rozwoju rynku.

W sytuacji braku „dobrej" teorii problemy praktyczne rozstrzyga się często na gruncie racjonalności metodologicznej. Ogląd praktyki zdaje się wskazywać na taki charakter kształtowania sieci bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*), w tym także wspólnotowej sieci bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Przy tym dyskutowany na płaszczyźnie międzynarodowej charakter instytucjonalno-kompetencyjny ogniw sieci bezpieczeństwa nosi znamiona wpływu decydentów politycznych oraz gry interesów narodowych.

2. Cele tworzenia sieci bezpieczeństwa finansowego

Systemy ekonomiczne w gospodarkach rynkowych cechuje zmienność związana z cyklami koniunkturalnymi, które w odniesieniu do systemów finansowych oznaczają nie tylko ryzyko, ale także zakłócenia stabilności *(*ang. *financial instability)*, zwłaszcza zrównoważonego rozwoju. Innymi słowy: w gospodarce rynkowej szeroko rozumiane instytucje finansowe, a w szczególności instytucje kredytowe cechuje ryzyko utraty płynności, a nawet wypłacalności, doświadczenie uczy zaś, że ryzyko to nie ma tylko charakteru potencjalnego. Wbrew intencjom twórców i decydentów krajowych i wspólnotowej sieci bezpieczeństwa dotyczy to także podmiotów gry rynkowej na jednolitym rynku europejskim. Z uwagi na negatywne skutki niestabilności finansowej dla gospodarki realnej i dla obywateli[4], w niektórych koncepcjach stabilność systemu finansowego, a zwłaszcza bankowego, traktowana jest nawet jako dobro publiczne i uzasadnia ingerencję norm prawa i regulatorów w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, współcześnie nawet w wymiarze globalnym[5]. Dążenie do zwiększenia poziomu stabilności systemów finanso-

[3] Szerzej: J. Szambelańczyk, *Kapitał społeczny a globalny kryzys finansowy początku XXI wieku*, w: *Globalizacja. Szanse, zagrożenia, perspektywy*, pod red. P. Deszczyńskiego, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, 23/2009 r.

[4] Zwłaszcza w aspekcie bezpieczeństwa oszczędności obywateli gromadzonych w funduszach emerytalnych.

[5] A. Jurkowska, *Światowe dobro publiczne*, „Gazeta Bankowa" z 14.02.2005 r., s.32.

wych stanowi główną determinantę architektury sieci bezpieczeństwa finansowego UE[6].

Cele sieci bezpieczeństwa finansowego UE powinny respektować fundamentalne zasady uczciwej konkurencji. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do dużych grup finansowych, których znaczenie dla gospodarki może być wykorzystane do usprawiedliwiania jawnych lub ukrytych gwarancji ze stron władz publicznych. Takie gwarancje prowadzić mogą do nasilania się zjawiska *moral hazard*, które przejawia się w podejmowaniu nadmiernego ryzyka, bazującego na prakseologicznie racjonalnym, a aksjologicznie niedopuszczalnym, przeświadczeniu o zapewnieniu przez państwo ochrony przed skutkami nierozważnych decyzji samych instytucji finansowych[7]. Także wzgląd na nadmierne i trudne do oszacowania koszty upadłości dużych grup finansowych bywa wykorzystywany do racjonalizacji faktu finansowania, w ciężar wydatków publicznych, procesów ratowania płynności i ochrony przed niewypłacalnością takich podmiotów. W sposób oczywisty narusza to zasadę równego dostępu do pomocy publicznej, ale wpisuje się w doktrynę „zbyt duży, żeby upaść" (ang. *Too-Big-To-Fail)* lub „zbyt ważny, żeby upaść" (ang. *Too-Important-To-Fail)*. W jednym z wariantów doktryna TBTF − wprost wyrażona w 1984 r. przez Toda Coovera − przekształca się w „zbyt powiązany, żeby upaść" (ang. *Too-Connected-To-Be-Allowed-To-Fail*).

Odnotujmy, że ryzyko systemowe, które generują wielkie instytucje finansowe, jest nie tylko (niewyłącznie) pochodną ich skali, ale przede wszystkim istotności. To owa istotność pozwala im na odnoszenie (póki co) sukcesów w tzw. *game of chicken* z regulatorami rynku i między innymi posługiwanie się praktycznie swobodnie dźwigniami finansowymi, z wykorzystaniem inżynierii finansowej, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności współczynnika wypłacalności.

3. Zarys architektury sieci bezpieczeństwa finansowego

Elementami sieci bezpieczeństwa finansowego są podmioty wyposażone w odpowiednie obowiązki i uprawnienia (kompetencje), normy i zasady, z których część przyjmuje postać norm prawnych, dotyczących działalności instytucji finansowych, a także fundusze służące realizacji celów przypisanych do

[6] E. Freitag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996 r., s. 10; Z. Kołodziejak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne, Teoria i praktyka*, Łódź 1986.

[7] E. Yue, *Marrying the micro- and macro-prudential dimensions of financial stability – the Hong Kong experience*, BIS Papers, Nr 1 z marca 2001 r., s. 237.

odpowiednich ogniw tej sieci, wreszcie strumienie, zasoby i kanały przepływu informacji. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, w dalszej części uwaga zostanie skoncentrowana na bankach jako najważniejszej, póki co, kategorii instytucji finansowej, której przypisuje się cechę instytucji zaufania publicznego.

Tabela 1. Podstawowe standardy zdrowego systemu finansowego

Kryterium	**Standard**	**Inicjator**
POLITYKA MAKROEKONOMICZNA I INFORMACJA		
Przejrzystość polityki finansowej i pieniężnej	Kodeks dobrej praktyki	IMF – International Monetary Found
Przejrzystość polityki fiskalnej	Kodeks dobrej praktyki	IMF – International Monetary Found
Publikowanie danych	System rozpowszechniania informacji ogólnych i specjalnych	IMF – International Monetary Found
INFRASTRUKTURA INSTYTUCJONALNA I RYNKOWA		
Niewypłacalność	Zasady i wytyczne postępowania w przypadku niewypłacalności	Word Bank
Zarządzanie korporacyjne	Zasady zarządzania korporacyjnego	OCDE – Organisation for Economic Co-operation and Development
Rachunkowość	Międzynarodowe standardy rachunkowości	IASB – International Accounting Standard Board
Rewizja finansowa	Międzynarodowe standardy prowadzenia audytu	IFAC – International Federation of Accountants
Płatności i rozliczenia	Podstawowe zasady dla ważnych systemów płatniczych	CPSS – Committe on Payment and Settlement Systems
Niepodzielność rynku	40 rekomendacji dla działań finansowych dotyczących prania pieniędzy	FATF – Financial Action Task Force
REGULACJE I NADZÓR FINANSOWY		
Nadzór bankowy	Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego	BCBS – Basel Committee on Banking Supervision
Regulacja rynku papierów wartościowych	Cele i zasady regulacji rynku papierów wartościowych	IOSCO – International Organization of Securities Commissions
Nadzór ubezpieczeniowy	Podstawowe zasady w zakresie ubezpieczeń	IAIS – International Association of Insurance Supervision

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów instytucji inicjujących.

Ważnym elementem szeroko rozumianej sieci bezpieczeństwa finansowego są autoograniczenia stosowane przez banki, zgodnie z postulatem *prudential management*. Znaczenie tego rozwiązania podkreślają zaawansowane modele szacowania ryzyka w ramach II Filaru Nowej Umowy Kapitałowej (NUK). Naturalnie przywoływanie NUK nie może abstrahować od opublikowanych w grudniu 2009 r. założeń Bazylei III[8]. Wśród głównych postanowień projektowanej Bazylei III wymienia się: restrykcyjną definicję funduszy własnych pierwszej kategorii, wyższy wymóg kapitałowy na transakcje kapitałowe na instrumentach pochodnych i akcjach, nowe wymogi dotyczące stosowania ratingów wewnętrznych, bardziej restrykcyjne zasady dotyczące zarządzania płynnością oraz sankcje za niespełnienie wymogów kapitałowych. Nowe zdefiniowanie funduszy własnych przejawi się w konieczności utrzymywania funduszy podstawowych na poziomie 8% aktywów ważonych ryzykiem, a nie jak dotychczas 4%. Ograniczone będą także możliwości wykazania dochodów krótkoterminowych i konieczności korekty o ujemną wycenę bieżącą instrumentów finansowych w portfelu banku[9].

Istotnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego są także reguły rzetelnego informowania rynku o sytuacji ekonomiczno-finansowej banków. Abstrahując od kwestii racjonalności *homo contractor*[10], można bez większego ryzyka przyjąć, że wiedza o ryzykach generowanych przez transakcje międzybankowe, czy szerzej na rynku finansowym, ma charakter „prewencyjny" i zmniejsza prawdopodobieństwo nadmiernego angażowania się w transakcje z podmiotami zagrożonymi niewypłacalnością, co samo przez się przyczynia się do stabilności systemu, przez faktyczną marginalizację podmiotów podwyższonego ryzyka.

Tabela 2. Przykładowe działania zapobiegające destabilizacji systemu bankowego

Ramy organizacyjno-instytucjonalne	Rozwój sieci placówek banku w różnych regionach (dywersyfikacja geograficzna) Różnicowanie oferty usług bankowych w segmencie depozytowym i kredytowym (dywersyfikacja przedmiotowa) Usługi dla instytucji rynku kapitałowego i ubezpieczeniowego Standardy kwalifikacyjne w bankowości *Corporate Governance* ze szczególnym uwzględnieniem banków uplasowanych na rynku giełdowym Inne

[8] Basel Committee on Banking Supervision, *Strengthening the resilience of the banking sector*, 17 grudnia 2009 r.

[9] www.finanse.egospodarka.pl, Czy polskie banki spełniają wymogi Basel III.

[10] Przekonująca wydaje się teoria ograniczonej racjonalności autorstwa H. Simon'a, zaprezentowana w *Theories of Decision Making in Business Organizations* (American Economic Review, 1959), czy nawiązująca do niej teoria racjonalności intencjonalnej, także wpisująca się w nurt nowej ekonomii instytucjonalnej.

cd. tabeli 2

Regulacje i nadzór	Niezależność banku centralnego i polityka silnego pieniądza Licencjonowanie (w tym zgoda na obsadę niektórych stanowisk) Normy kapitałowe i ostrożnościowe Zasady zachowania płynności Badanie sprawozdań finansowych Skuteczność publicznego nadzoru nad bankami (w tym rekomendacyjnych, a nie tylko stanowczych rozstrzygnięć regulatora) Skuteczność wewnątrzśrodowiskowych reguł samoregulacyjnych Inne
Ochrona przed upadłością	Bezpośrednie inwestycje kapitałowe Wykup niektórych aktywów ze środków publicznych Fuzje wspierane środkami publicznymi lub przywilejami finansowymi Pomoc banku centralnego w zakresie płynności Pomoc skarbu państwa w zakresie płynności Pożyczki na realizacje programów naprawczych Inne
Upadłość banku	Ubezpieczenie depozytów Gwarancje Skarbu Państwa dla deponentów Dofinansowanie przejęcia „chorego" banku Transakcje zakupu części lub przedsiębiorstwa „chorego" banku Inne
Doktryna TBTF i TITF	Nacjonalizacja „chorego" banku o strategicznym znaczeniu dla systemu Akcje ratownicze dla sanacji strategicznego banku Inne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Roth, *„Too-Big-To-Fail" and the Stability of the Banking System: Some Insights From Foreign Countries*, „Business Economics" 1994 nr 4, s. 48; E. P. M.Gardener, P. Molyneux, *Powrót do doktryny TBTF: postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych upadłością*, „Bezpieczny Bank" 1998 nr 1, s. 23-54.

4. *Status quo* w zakresie nadzoru nad bankami w UE

W UE obowiązuje zasada harmonizacji regulacji w zakresie nadzoru nad bankami w państwach członkowskich jako przejaw preferowania ustanawiania minimalnych standardów nad ujednoliceniem rozwiązań, przynajmniej tak długo, jak nie prowadzi to do niepożądanych perturbacji w zachowaniach podmiotów w układzie transgranicznym na rynku wspólnotowym (np. poziom gwarancji depozytów).

Kluczowe znaczenie dla kształtowania infrastruktury sieci bezpieczeństwa systemu bankowego miało wdrażanie Strategii Rozwoju Rynku Usług Finansowych (ang. *Financial Services Action Plan* − FSAP) przyjętego w 1999 r. i zasadniczo ukończonego w 2004 r.[11] W kontekście poruszanej problematyki

[11] W ramach FSAP opracowano ok. 30 dyrektyw wspólnotowych związanych z budową jednolitego rynku finansowego. Szerzej: www.financial-services-action-plan.com.

kluczowy charakter mają dyrektywy o adekwatności kapitałowej (Dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe[12] oraz Dyrektywy 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych[13]), gdyż traktują one bezpośrednio o wypłacalności instytucji kredytowych, co pozwala delimitować podmioty niewypłacalne od wypłacalnych. Wspomniane dyrektywy są istotnym składnikiem FSAP i w założeniu winny modernizować ramy adekwatności kapitałowej dla instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych, co jest kluczowe przy opisywaniu zagrożeń niewypłacalnością.

W obowiązującym modelu nadzór nad rynkiem bankowym w UE oparty jest na następujących założeniach fundamentalnych: właściwości państw macierzystych w sprawowaniu nadzoru bankowego, współpracy nadzorów krajowych w związku ze sprawowanym nadzorem[14] oraz harmonizacji reguł ostrożnościowych. Nadzór sprawowany przez państwo macierzyste winien dotyczyć między innymi wypłacalności banków (instytucji kredytowych) oraz stabilności systemu. Z kolei właściwe władze nadzorcze państwa goszczącego mają prawo do nadzoru płynności finansowej oddziału instytucji kredytowej oraz przestrzegania przez nią wymogów krajowej polityki pieniężnej[15]. Warto podkreślić, że powołanie Europejskiego Banku Centralnego i wprowadzenie euro nie miało wpływu na instytucjonalną zmianę w organizacji nadzoru bankowego w UE[16].

Podział odpowiedzialności za należyty nadzór nad wypłacalnością danej instytucji kredytowej i płynnością jej oddziałów w poszczególnych państwach członkowskich jest źródłem dysfunkcjonalności reguł nadzoru sanacyjnego, z uwagi na oddzielanie korzyści z działalności i kosztów fiskalnych sanacji lub upadłości, co generuje ryzyko podsycania nacjonalizmów. W warunkach kryzysu prawdopodobne jest akumulowanie środków w kraju macierzystym holdingu bankowego, poprzez dążenie do poprawy sytuacji podmiotu domi-

[12] Dziennik Ustaw Unii Europejskiej (Dz.U.UE.L). z 2006 r., Nr 177, poz. 1.

[13] Ibidem, poz. 201.

[14] Zasady opisane w dyrektywach o adekwatności kapitałowej są rozbudowywane o porozumienia bilateralne nadzorców. Mogą one dawać nadzorowi z państwa goszczącego możliwość uczestniczenia w inspekcjach przeprowadzanych przez państwo macierzyste w centrali instytucji kredytowej dominującej wobec filii z państwa goszczącego. Por. W. Kwaśniak, *Obecne i przyszłe zmiany roli polskiego banku centralnego w zakresie nadzoru bankowego,* w: *Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do UE*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 76 z 2005r., s.19.

[15] A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa UE*, Warszawa 2008, s.220.

[16] O. Szczepańska, *Funkcja stabilności finansowej w Eurosystemie*, „Bank i Kredyt" 2004, nr 6, s. 10.

nującego kosztem spółek zależnych z innych państw członkowskich. Taki zabieg jest racjonalny z punktu widzenia nadzoru macierzystego, a zarazem kosztowny i nieakceptowalny dla państwa goszczącego. W opisanych okolicznościach nadzór macierzysty nad holdingiem bankowym, niewykorzystujący możliwych dróg transferu korzyści z zagranicznych filii do narodowej centrali, de facto działałby na szkodę swojego kraju[17].

Narodowy charakter nadzoru bankowego nie stoi w sprzeczności z modelem nadzoru skonsolidowanego z dominacją regulatora z kraju uzyskania licencji przez instytucję kredytową (holding bankowy lub konglomerat finansowy). Taki nadzór bazuje, po pierwsze, na uznaniu kompetencji organów nadzoru państwa, które wydało licencję instytucji kredytowej przez państwo goszczące (mimo iż wspomniane skutki występują bezpośrednio w tymże państwie goszczącym), po wtóre, na współpracy regulatorów z państwa macierzystego i goszczącego.

W ujęciu dogmatycznym, zgodnie z aktualnie funkcjonującym modelem nadzoru, mamy do czynienia z rozbudowanymi kompetencjami nadzoru z poziomu państwa członkowskiego, a nie z nadzorem europejskim (ponadpaństwowym), czyli takim, który zakotwiczony jest już pierwotnie na poziomie Wspólnoty i ma tak samo ponadnarodowy charakter, z punktu widzenia miejsca uzyskania licencji przez instytucję kredytową, jak i innych państw członkowskich. Narodowego charakteru nadzoru bankowego nie zmieniają uzgodnienia pomiędzy lokalnymi regulatorami rynku lub ministrami finansów lub bankami centralnymi[18]. Brak sformalizowanych, a przede wszystkim czytelnych sankcji na wypadek naruszenia takich uzgodnień czyni je rozwiązaniami de facto „ornamentacyjnymi".

Na poziomie państwa członkowskiego pozostawiono także odpowiedzialność za system gwarantowania depozytów (zasadniczo bazuje się na kryterium terytorialnego lokowania depozytów przez klientów), a także odpowiedzialność cywilnoprawną, fiskalną i karną związaną z nierozważnym zarządzaniem instytucją kredytową o wymiarze wspólnotowym.

Ramy tego opracowania uniemożliwiają uwzględnienie w rozważaniach zasad funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów[19] jako bardzo ważnego elementu sieci bezpieczeństwa finansowego UE, podobnie jak reguł wy-

---

[17] L. Pawłowicz, *Proces Lamfalussy'ego w praktyce,* w: Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Niebieska Księga z 2003 r., cz. V, *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 55.

[18] E. Strejber, w: *Czy jesteśmy gotowi poradzić sobie z kryzysem bankowości transgranicznej w Europie? Niestety odpowiedź brzmi nie!*, w: *Problemy integracji rynku finansowego w UE*, pod red. L. Pawłowicza, „Transformacja Gospodarki" 2006, nr 112, IbnGR Gdańsk.

[19] Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r.w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. UE L z dnia 31 maja 1994 r.

znaczających Europejskiemu Bankowi Centralnemu funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji.

5. Wymogi kapitałowe jako podstawa budowania sieci bezpieczeństwa finansowego w UE

Jeżeli apriorycznie przyjmie się, że publiczny, zewnętrzny nadzór nad bankami jest fundamentem sieci bezpieczeństwa finansowego w świecie, to wymogi kapitałowe stawiane bankom jawią się jako podstawowy czynnik chroniący system przed niestabilnością.

Reguł ostrożnościowych, wdrażanych przez dyrektywy o adekwatności kapitałowej, nie można rozpatrywać w oderwaniu od Nowej Umowy Kapitałowej[20] (NUK, *New Basel Capital Accord*)[21]. Wspomniane dyrektywy wprowadzają do systemu reguł wspólnotowych zapisy zawarte w NUK, a dotyczące: minimalnych wymogów kapitałowych (powiązanych m.in. z ryzykiem kredytowym i rynkowym), dyscypliny rynkowej oraz procesów zarządzania ryzykiem w banku.

Korzyścią, a zarazem potencjalnym zagrożeniem dla stabilności systemu, jest uelastycznienie metod pomiaru ryzyka działalności banku, czyli w ostatecznym rachunku ryzyka jego wypłacalności, co pociąga za sobą indywidualizację ocen poszczególnych instytucji. Istotą wspomnianej „indywidualizacji" jest ocena adekwatności stosowanych metod oceny ryzyka kredytowego i operacyjnego z perspektywy wyliczenia wymogów kapitałowych.

Przed przyjęciem Basel II adekwatność kapitałowa banku była mierzona współczynnikiem wypłacalności, czyli relacją funduszy własnych do aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Takie rozwiązanie pokrywało ryzyko kredytowe, ale nie uwzględniało dostatecznie ryzyka operacyjnego (czyli zgodnie z Dyrektywą 2006/48/WE „ryzyka straty wynikającego z nieodpowiednich lub zawodnych procedur wewnętrznych, błędów ludzi i systemów lub ze zdarzeń zewnętrznych, obejmujących także ryzyko prawne") i ryzyka rynkowego (czyli ryzyka walutowego, ryzyka stopy procentowej i ryzyka zmiany ceny)[22]. NUK ma w założeniu zapewniać wyposażenie banku

[20] NUK zastępuje Bazylejską Umowę Kapitałową (Basel I) uchwaloną w 1988 r. przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. NUK została uzgodniona w czerwcu 2004 r. przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego *(Basel Committee on Banking Supervision)* i zatwierdzona przez prezesów banków centralnych oraz przewodniczących organów nadzoru bankowego państw grupy G-10.

[21] Basel II, www.bis.org/publ/bcbs128.pdf.

[22] S. Bereza, *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Warszawa 1995.

w kapitał adekwatny dla jego profilu ryzyka (profilu prowadzonej działalności), czyli zapewnić, by kapitał regulacyjny banku, którego minimalny poziom wyznacza się na podstawie norm ostrożnościowych, nie był wyższy niż realny kapitał ekonomiczny.

Poza ramy tego opracowania wykraczają pogłębione rozważania na temat struktury NUK, ale warto odnotować koncepcję trzech filarów pomiaru adekwatności kapitałowej. I Filar NUK (odnosząc go do Basel I) zawiera znaczące zmiany w traktowaniu ryzyka kredytowego oraz wprowadza wymogi kapitałowe z tytułu ryzyka operacyjnego, zasadniczo nie modyfikując zasad dotyczących ryzyka rynkowego.

Fundamentalne znaczenie w ramach I Filaru ma możliwość wykorzystania przez banki własnych, wewnętrznych modeli szacowania ryzyka kredytowego. Oprócz metody standardowej (ratingów zewnętrznych[23]) dopuszczono metodę ratingów wewnętrznych (IRB), wykorzystującą wewnętrzne charakterystyki ryzyka kredytowego na potrzeby szacowania wymogów kapitałowych[24].

Z kolei ryzyko operacyjne może być mierzone w UE modelem prostym (BIA[25], TSA[26], ASA[27]) lub z wykorzystaniem zaawansowanego modelu obliczeniowego, wykorzystującego kryteria ilościowe i jakościowe wymienione w załączniku X do Dyrektywy 2006/48/WE, po uprzedniej akceptacji regulatora rynku.

W ramach II Filaru, czyli analizy nadzorczej, banki mają stosować wewnętrzne procesy oceny kapitału ekonomicznego oraz ustalać docelowy kapitał zgodny z profilem ryzyka w konkretnym otoczeniu nadzorczym[28]. Winny również szczególną uwagę kłaść na konsekwencje fazy cyklu koniunkturalnego, w którym się znajdują i uwzględniać ryzyka nieobjęte I Filarem, w tym ryzyko płynności.

W ramach III Filaru, czyli dyscypliny rynkowej, banki są zobowiązane do rzetelnego ujawniania informacji na temat profilu ryzyka, który je charakteryzuje

[23] W metodzie tej waga ryzyka zależy od ratingu nadanego przez zewnętrzną uznaną agencję ratingową (*External Credit Assessment Institution* lub *Export Credit Agency*).

[24] *IRB* ma dwie odmiany: podstawową *Foundation Approach*, która częściowo bazuje na kalibracji parametrów dokonanej przez regulatora rynku, oraz *Advanced Approach*, wolną od parametryzyacji dokonanej przez nadzór.

[25] *Basic Indicator Approach*, będący iloczynem średniego zysku brutto z ostatnich 3 lat i wskaźnika ustalonego przez regulatora rynku.

[26] *Standardised Approach*, bazujący na podziale działalności banku na obszary operacyjne, dla których obliczane są specyficzne wymogi kapitałowe.

[27] *Alternative Standardised Approach*, będący wariacją metody standardowej i dopuszczający pewną segmentację działalności (za zgodą regulatora rynku) celem właściwego obliczenia wymogów kapitałowych.

[28] Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, *Konsultacje i wdrożenie postanowień Nowej Umowy Kapitałowej w sektorze bankowym w Polsce*, dokument konsultacyjny, styczeń 2005 r., s. 5.

oraz poziomu kapitalizacji. Jawność została uznana za użyteczne narzędzie dla uczestników gry rynkowej do utrzymania należytej dyscypliny finansowej.

Rosnąca transparentność, czyli postępująca jawność informacji o instytucjach kredytowych[29] oraz większa ich przejrzystość zwiększają dyscyplinę rynkową instytucji kredytowych, stając się w istocie czynnikiem wzmacniającym sieć bezpieczeństwa finansowego.

Dysfunkcjonalność NUK wiąże się z wielością metod szacowania minimalnego kapitału regulacyjnego i indywidualizacją, zwłaszcza zaawansowanych metod pomiaru ryzyka, co istotnie zwiększa ryzyko modelu. Także założenie, że taniej pozyskane na rynku pracy kompetencje pracowników regulatora rynku wystarczą do należytej weryfikacji dokonań znacznie lepiej opłacanego i liczniejszego personelu banków, wydaje się zbyt idealizujące. Ten sam zarzut sformułować można wobec jawności danych prezentowanych przez banki, które ze względu na swoje skomplikowanie i tak *de facto* pozostają nieczytelne dla przytłaczającej większości odbiorców usług bankowych. Czym innym jest bowiem jawność materialna, czyli dostępność zrozumiałych informacji, a czym innym jawność formalna, będąca procesem prezentacji niezrozumiałych danych.

W świecie idealnym zasady obliczania minimalnego kapitału regulacyjnego dla banku, przyjęte w NUK, powinny wystarczać do utrzymania płynności i zachowania wypłacalności banku. Globalny kryzys finansowy z lat 2007-2009 dowiódł, że niedoszacowanie ryzyka modelu i procykliczność NUK istotnie osłabia cały system.

Ryzyko modelu należy rozumieć także dosłownie. Banki i agencje ratingowe, tak samo jak i regulatorzy rynku, posługują się stosunkowo prostymi modelami prognozowania zachowań rynkowych. Modele te często zakładają „umiarkowaną losowość" fluktuacji rynku, odrzucając tzw. „dziką losowość" w rozumieniu Benoîta Mandelbrota, który uznaje, że ryzyko jest skoncentrowane w kilku rzadkich i trudnych do prognozowania, chociaż ekstremalnych ze względu na skutki, zdarzeniach rynkowych[30].

Rozwiązania szczegółowe z zakresu wypłacalności transponowane z NUK do Dyrektywy 2006/48/WE są podstawą żądania od instytucji kredytowych utrzymywania funduszy własnych na poziomie, który zawsze pokrywa lub przewyższa sumę łączną wymogów kapitałowych w odniesieniu do całej działalności, w tym między innymi w związku z ryzykiem kredytowym i ryzykiem „rozmycia"[31], na poziomie 8% sumy kwot ekspozycji ważonych ryzykiem. Uszczegóło-

[29] Między innymi Komitet Bazylejski, by pomóc uczestnikom rynku w ocenie adekwatności kapitałowej zaleca: bank powinien, co najmniej w okresach rocznych, ujawniać poziom współczynnika kapitałowego opartego na ryzyku, obliczonego zgodnie z metodologią zalecaną przez Komitet.

[30] G. Sorman, *Oswajanie globalnego rynku*, „Dziennik" z 22-23 sierpnia 2008 r., s. 15.

[31] „Ryzyko rozmycia" oznacza – w rozumieniu art. 4 pkt 24 Dyrektywy 2006/48 − ryzyko zmniejszenia kwoty należnej poprzez kredyty gotówkowe lub niegotówkowe udzielane dłużnikowi.

wienie minimalnego poziomu funduszy własnych instytucji kredytowej zawarto w art. 75 Dyrektywy 2006/48/WE i art.18 Dyrektywy 2006/49/WE.

Dyrektywy o adekwatności kapitałowej zapewniają względnie spójne stosowanie na terytorium UE wobec wszystkich banków, zmienionych ramowych zasad konwergencji metod pomiaru kapitału oraz standardów kapitałowych w zamyśle Basel II dedykowanych bankom aktywnym międzynarodowo[32].

6. System nadzoru finansowego według Grupy de Larosiére'a

W Unii Europejskiej nie został osiągnięty konsensus w sprawie docelowego modelu środków regulacyjnych (a zwłaszcza sanacyjnych) stosowanych wobec holdingów finansowych z udziałem instytucji kredytowych. Szybko zmieniający się rynek usług finansowych oraz kryzysy bankowe intensyfikują prace zmierzające do wypracowania takiego modelu. Ostatnia dekada przyniosła dynamiczny wzrost znaczenia instytucji kredytowych operujących nie tylko w państwie uzyskania licencji. Na koniec roku 2008 Europejski Bank Centralny raportował o 43 instytucjach kredytowych prowadzących działalność statutową w co najmniej trzech państwach członkowskich UE. W tej grupie dziewięć grup kapitałowych było zaliczanych do kategorii „dużych banków paneuropejskich"[33].

Terytorialne rozszerzanie działalności przez instytucje kredytowe i czerpanie rzeczywistych bądź spodziewanych korzyści z tytułu synergii prowadzonego biznesu wynika m.in. z:

- ilościowo i jakościowo rosnącego rynku usług bankowości, zwłaszcza usług bankowych świadczonych z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych,
- rozwoju narzędzi informatycznych ułatwiających centralizację funkcji *back-office*'u, w tym działalności pionów rachunkowości i kontrolnych (uwzględniając działy *compliance*),
- rosnącego popytu na usługi świadczone transgranicznie ze strony rosnącej liczby klientów prowadzących transgraniczną działalność,
- racjonalizacji zarządzania ryzykiem poprzez jego centralizację.

Wszystko to prowadzi do przekształcania się zdezintegrowanego rynku usług bankowych, na którym na koniec 2008 r. wciąż działało około 8300 podmiotów,

[32] Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework* („Zmienione ramowe zasady dla międzynarodowej konwergencji metod pomiaru kapitału oraz standardów kapitałowych"), Bank Rozliczeń Międzynarodowych (*Bank for International Settlements*, BIS), czerwiec 2004 r.

[33] Tak w referacie L. Pawłowicza: „Kto zapłaci za kryzys bankowy na europejskim rynku finansowym? Propozycje rozwiązań", niepubl.

w rynek ponadpaństwowych grup kapitałowych z udziałem instytucji kredytowych i generuje dodatkowe ryzyka systemowe. Ów proces integracji rynku usług bankowych obnaża archaiczność i niedostatki rozwiązań nadzorczych przyjętych w UE w dobie możliwych kryzysów bankowych. Podstawowe niedostosowanie przyjętych rozwiązań do zmieniającego się rynku polega na utrzymaniu na poziomie państwa członkowskiego UE odpowiedzialności za nadzór bankowy, przy ogólnowspólnotowych skutkach niewypłacalności instytucji kredytowych, operujących w różnych częściach wspólnego rynku (instytucje kredytowe o wymiarze wspólnotowym).

Istotnym etapem poszukiwania dobrego modelu nadzoru finansowego, zwłaszcza nadzoru bankowego, okazał się Raport Grupy de Larosiére'a[34]. Zgłoszono w nim propozycję stworzenia, pod auspicjami i przy logistycznym wsparciu ze strony Europejskiego Banku Centralnego (EBC), nowego organu, czyli Europejskiej Rady ds. Ryzyka Sytemowego (ERRS), która powinna gromadzić i analizować wszelkie informacje istotne dla stabilności finansowej, a odnoszące się do warunków makroekonomicznych i sytuacji makroostrożnościowej we wszystkich sektorach pośrednictwa finansowego.

Kolejna propozycja zawarta w Raporcie zmierza do stworzenia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), który powinien mieć postać zdecentralizowanej sieci. W jej ramach nadzór bieżący byłby sprawowany przez krajowe organy nadzoru, a w miejsce Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitetu Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (CEIOPS) i Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR) zostałyby stworzone trzy nowe europejskie organy nadzoru, których rolą byłaby koordynacja stosowania standardów nadzorczych i gwarantowanie intensywnej współpracy pomiędzy organami krajowymi.

W drugim etapie, zaplanowanym na lata 2011-2012, należałoby − w opinii Grupy de Larosiére'a − wyposażyć nowe europejskie organy nadzoru w swój własny, autonomiczny budżet współmierny do ich obowiązków. Z kolei prawo do wiążącej mediacji między krajowymi organami nadzoru oraz prawo do przyjmowania wiążących podmioty nadzorowane standardów, zostały pomyślane jako kluczowe kompetencje nowych organów szczebla wspólnotowego. Z drugiej strony, krajowe organy nadzoru powinny być nadal w pełni odpowiedzialne za bieżący nadzór nad przedsiębiorcami.

Funkcja wczesnego ostrzegania przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego jest wykonalna, przy zapewnieniu temu organowi odpowiednio kompetentnego personelu i dostępu do baz danych (należytej jakości). Natomiast Eu-

[34] Report of The High-Level Group on Financial Supervision in The UE, Bruksela 25 lutego 2009 r.

ropejski System Nadzoru Finansowego składający się z 3 organów na poziomie wspólnotowym i 27 organów na poziomie krajowym[35], nie będzie w stanie podejmować skutecznych działań w czasie kryzysu, w dynamicznie zmieniającej się sytuacji rynkowej i to jeszcze po uprzednim zapewnieniu elementarnej spójności działań z EBC. Funkcjonowanie sieci organów realizujących wspólny cel zwykle prowadzi do rozmycia odpowiedzialności za decyzje[36], nie wspominając o czasie wymaganym na jej wypracowanie i dużym ryzyku braku zgodności co do wspólnej platformy kosztowej, czyli dystrybuowania kosztów poczynań nadzorczych, zwłaszcza sanacyjnych.

Jedność w wielości, która charakteryzuje UE, może okazać się determinantą porażki systemu zaproponowanego przez Grupę de Larosiére'a, gdyż model ten milcząco zakłada przełamanie lub co najmniej zasadnicze ograniczenie partykularyzmów narodowych. Jest to możliwe, ale zwykle wymaga czasu i rozlicznych wielostronnych konsultacji, natomiast decyzje nadzorcze, w szczególności związane z sanacją nieautonomiczną, powinny zapadać niezwłocznie, a organ będący nośnikiem kompetencji nadzorczej winien zarazem być głównym dysponentem środków finansowych (narzędzi finansowych), których wykorzystanie warunkuje prakseologiczną skuteczność podejmowanych działań.

Koncepcje Grupy de Larosiére'a zasadniczo stały się propozycjami Komisji Europejskiej, przy czym do lata 2010 r. nie udało się wypracować wspólnej platformy pomiędzy Parlamentem Europejskim i ministrami finansów obradującymi jako Rada Europejska. Kością niezgody jest między innymi ostateczny charakter decyzji regulatora unijnego, bez możliwości jego przełamywania przez państwa członkowskie, ale także rezygnacja z aspiracji narodowych, w imię efektywności nadzoru. W tym kontekście Parlament Europejski opowiada się za umieszczeniem wszystkich trzech organów mikroostrożnościowych we Frankfurcie nad Menem, podobnie jak zajmującej się nadzorem makro Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Council − ESRC).

Aktualnie obserwujemy także próbę kształtowania sieci bezpieczeństwa poprzez oddziaływanie na zasady wynagradzania kadry zarządzającej instytucji finansowych, co nie było akcentowane przez Grupę de Larosiére'a. Jak się wydaje, do najważniejszych propozycji zaliczyć można:

- ograniczenia systemów premiowych mają dotyczyć wyłącznie osób podejmujących decyzje wpływające na poziom ryzyka ponoszonego przez instytucję finansową,
- polityka wynagrodzeń powinna być zgodna z wielkością instytucji, jej

[35] I to tylko przy założeniu istnienia nadzoru skonsolidowanego na poziomie państwa członkowskiego.

[36] Granica pomiędzy bieżącym nadzorem zlokalizowanym w państwie członkowskim a niebieżącym nadzorem zlokalizowanym na poziomie wspólnotowym z natury swej nie jest ostra.

wewnętrzną strukturą oraz zakresem i stopniem komplikacji świadczonych usług,
- wynagrodzenie powinno być uzależnione od wyników indywidualnych oraz wyników instytucji,
- stałe i zmienne składniki wynagrodzenia powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji,
- wypłata przeważającej części bonusowego wynagrodzenia powinna być odpowiednio odłożona w czasie (min. 3 lata) i powiązana z przyszłą kondycją instytucji finansowej,
- problemy instytucji finansowej w przyszłości miałby wpływać na wielkość wynagrodzenia bonusowego z przeszłości[37].

Sceptycznie należy ocenić efektywność i racjonalność wspólnotowego oddziaływania na zasady wynagradzania kadry zarządzającej prywatnych instytucji, niekorzystających z pomocy finansowanej środkami publicznymi. Takie działanie przenosi pośrednio odpowiedzialność na regulatora za dobór „szerokiej" kadry zarządzającej, skoro to regulator decyduje o ramach wynagradzania tejże kadry. Nadto współczesne rozwiązania inżynierii finansowej zapewne zneutralizują ostrze wspomnianych regulacji, a nieskuteczne regulacje czynią więcej szkód systemowych niż ich brak, gdyż deprecjonują znaczenie wszelkich reguł.

Powyższe jest egzemplifikacją tezy o przesadnej wierze w system zakazów jako czynnika determinującego zachowania motywowane ekonomicznie. Jak się wydaje, retrospektywne skalibrowanie systemów zakazowych nie daje pożądanych efektów w dynamicznie zmieniającym się modelu biznesowym współczesnych instytucji finansowych. Lepszym rozwiązaniem jest budowanie systemu zachęt do podejmowania oczekiwanych działań niż zakazów relatywnie łatwych do neutralizacji za pomocą dostępnych instrumentów (konstrukcji) finansowych.

7. Model wspólnotowego nadzoru bankowego według kryterium kosztów działań nadzorczych

Rozważania na temat integracji i optymalizacji nadzoru bankowego (nadzoru nad instytucjami finansowymi) wymagają m.in. wskazania podmiotów, które ponieść mają koszty dokapitalizowania (lub rekapitalizowania) instytucji kredy-

[37] Na podstawie uchwały Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie wynagrodzeń dyrektorów w spółkach notowanych oraz polityki wynagrodzeń w sektorze usług finansowych, Rekomendacji Komisji z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie polityki wynagrodzeń w sektorze usług finansowych oraz projektu dyrektywy nowelizującej dyrektywy 2006/48/EC i 2006/49/EC.

Tabela 3. Aktualnie dyskutowane „sankcyjne" środki budowania bezpieczeństwa finansowego w UE i Stanach Zjednoczonych

Wybrane „sankcyjne" narzędzia oddziaływania na instytucje finansowe w UE	**Wybrane „sankcyjne" narzędzia oddziaływania na instytucje finansowe w Stanach Zjednoczonych**
Ograniczenia bonusów Począwszy od 1.01.2011r. maksymalnie 30% wynagrodzenia bonusowego zarządzających ma być wypłacane bezzwłocznie. Retencja pozostałej części − od 3 do 5 lat	**Reguła Volckera** Volcker's Rule zabrania bankom inwestowania własnych środków w fundusze *hedgingowe* i *private equity* oraz ogranicza możliwości aktywnej krótkoterminowej spekulacji, dokonywanej głównie przez automaty oparte na algorytmach wykorzystujących nieefektywność rynków
Podatek od transakcji Niemcy i Francja na forum UE postulują wprowadzenie nowego typu międzynarodowego podatku od transakcji na rynkach finansowych	**Ochrona klienta** Biura Finansowej Ochrony Konsumenta (ang. *Consumer Financial Protection Buremu*), którego nadzorem zostaną objęte banki i inne instytucje finansowe. Do kompetencji tej jednostki należy m.in. możliwość ustalania maksymalnych opłat naliczanych przez banki i pośredników przy każdej transakcji dokonanej kartą płatniczą lub kredytową
Podatek od wynagrodzeń CDU/CSU w Niemczech proponują podatek od aktywności finansowej, uzależniony od nadmiernych zysków i wynagrodzeń bankierów	**Ograniczenie w refinansowaniu banków** Wprowadzenie algorytmu do obliczania maksymalnej wielkości środków publicznych angażowanych do sanowania banków (instytucji finansowych)
Zakaz krótkiej sprzedaży We Francji zakazane są transakcje przeprowadzane na akcjach kilkunastu spółek finansowych. Francuski regulator AMF w styczniu 2010 r. przedłużył o rok restrykcje obowiązujące bez przerwy od września 2008 r. W Danii zakaz krótkiej sprzedaży akcji kilkudziesięciu spółek będący w mocy od września 2008 r. też wciąż nie został zniesiony	**Ograniczenia w sekurytyzacji** Banki zajmujące się sekurytyzacją kredytów hipotecznych zostaną zmuszone do zatrzymania części sprzedawanych na zewnątrz aktywów we własnym bilansie. Banki muszą zachować ekspozycję na nie mniej niż 5% ryzyka kredytowego. Wyłączone spod tej klauzuli zostały bezpieczne kredyty hipoteczne, które mogą uzyskać status „kwalifikowanych kredytów hipotecznych", np. ze względu na właściwe ubezpieczenie
Podatek od upadłości Niemcy zgłaszają postulat obciążania banków podatkiem od potencjalnej upadłości	**FSOC** Powołanie Rady Nadzoru nad Stabilnością Finansową (ang. *Financial Stability Oversight Council*), która ma prospektywnie oceniać sytuację na rynku i przeciwdziałać kryzysom finansowym

Źródło: www.podatki.onet.pl; H. Kozieł, *Czy krótka sprzedaż w Europie wygra z regulacjami*, „Parkiet" 30.06.2010 r.; Ł. Wróbel, *Wielka reforma finansowa w USA – co się zmieni*, www.waluty.onet.pl; E. Szulc, *10 milionów Amerykanów ofiarami reformy bankowej*, www.forbes.pl.

towych o wymiarze wspólnotowym, które znalazły się w kryzysie[38]. W tym względzie globalny kryzys finansowy, zapoczątkowany amerykańskim kryzysem bankowości hipotecznej, zmienia wyobrażania o kosztach zażegnywania go. Choć już przed 2007 r. wykazano, że kryzysy bankowe pochłaniały średnio około13% PKB danego kraju (bezpośrednie koszty kryzysu bankowego). Taki wynik uzyskali Patrick Honohan i Daniela Kliengebiet, analizując czterdzieści kryzysów bankowych we współczesnym świecie[39]. Z kolei całkowite koszty kryzysu bankowego są szacowane przeciętnie na około 15-20% PKB i są w istotnym stopniu pochodną ogólnego rozwoju kraju dotkniętego kryzysem[40].

Wracając do rozważań nad modelem zintegrowanego nadzoru bankowego[41] determinowanego kosztami działań nadzorczych, po pierwsze można uznać, że stabilność rynku usług bankowych (finansowych) jest wartością wspólną obywateli UE. *Ergo,* opierając się na zasadzie solidarności, koszty turbulencji na tym rynku obciążają wszystkich, bez względu na terytorialny zakres funkcjonowania poszczególnych paneuropejskich instytucji kredytowych[42]. Zasada solidarności na gruncie UE często jest utożsamiana z zasadą dobra wspólnego i bazuje na przekonaniu, że wartości, na jakich opiera się Unia, mają charakter nadrzędny nad partykularnymi interesami poszczególnych państw[43]. Zatem państwo członkowskie nie może powoływać się na interes narodowy lub trudności wewnętrzne, w celu usprawiedliwienia niewykonania prawa wspólnotowego lub jednostronnego wycofania się z podjętych zobowiązań.

Przy takim założeniu, dokapitalizowanie (rekapitalizacja) banków – w ramach procedur sanacyjnych aplikowanych przez zintegrowany nadzór bankowy – mógłoby zakładać redystrybucję kosztów na podstawie mechanizmu opisanego w art. 29 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego

---

[38] Czyli takich, które działają w co najmniej trzech państwach członkowskich.

[39] P. Honohan, D. Kliengebiet, *The fiscal cost implication of banking crises*, „Journal of Banking &Finance, Elsevier", vol. 27(8), sierpień 2003 r.

[40] Tak przyjmują G. Hoggarth, R. Reis, V. Saporta, *Cost of banking system instability: some empirical evidence*, Bank of England working papers, nr 144, wydanie niedatowane. W tej samej publikacji stawiane są jeszcze dwie istotne tezy: w krajach rozwiniętych zmniejszenie produkcji przemysłowej w czasie kryzysu jest o 10-15% większe niż w krajach rozwijających się, a z kolei na emerging markets o istotnych kosztach kryzysu bankowego można mówić, o ile współwystępuje on z kryzysem walutowym.

[41] Abstrahując od zgłaszanych postulatów przeprowadzania dystynkcji pomiędzy nadzorem zintegrowanym i skonsolidowanym, w tym artykule pojęcia te używane są zamiennie.

[42] Nazwy złożone „paneuropejskie instytucje kredytowe" i „instytucje kredytowe o wymiarze wspólnotowym" stosowane są zamiennie i na potrzeby tej pracy uznaje się, że mają takie same zakresy desygnatów, o ile wyraźnie nie zastrzeżono, że jest inaczej.

[43] W art.10 Traktatu o Unii Europejskiej zapisano, że państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym lub specjalnym w celu realizacji zobowiązań traktatowych.

Banku Centralnego (Statut EBC)[44]. Przywołany przepis opisuje klucz subskrypcji kapitału EBC w ten sposób, że każdemu krajowemu bankowi centralnemu UE przyznany jest udział, który jest równy sumie 50% udziału danego państwa członkowskiego w ludności Wspólnoty w przedostatnim roku poprzedzającym ustanowienie ESBC oraz 50% udziału danego państwa członkowskiego w produkcie wewnętrznym brutto Wspólnoty w cenach rynkowych, stwierdzonego w trakcie pięciu lat poprzedzających przedostatni rok przed ustanowieniem ESBC. Na potrzeby obliczania klucza subskrypcji kapitału EBC udziały określone w procentach są zaokrąglone w górę do 0,05%. Poszerzenie UE o kolejne państwo aktywuje aktualizację wyżej wymienionego klucza, która w zwykłym trybie dokonywana jest co pięć lat. Zgodnie z kluczem subskrypcji kapitału EBC, według stanu na 1 stycznia 2007 r., udział przypisany największemu dostarczycielowi kapitału, czyli Republice Federalnej Niemiec, wyniósł 20,5%, najmniejszy udział przypadł Malcie – 0,1%, udział Polski zaś stanowi 4,9%.

Gdyby partycypację w kosztach środków sanacyjnych, stosowanych na poziomie wspólnotowym, obliczać jako średnią arytmetyczną z udziałów poszczególnych państw członkowskich w łącznym PKB Unii Europejskiej oraz łącznej liczbie obywateli UE, to Polska ponosiłaby około 5% ogólnych kosztów wszystkich kryzysów bankowych we Wspólnocie; nawet wówczas, gdyby paneuropejska instytucja kredytowa nie prowadziła żadnej działalności operacyjnej w naszym kraju.

Oczywistą zaletą omawianego rozwiązania[45] jest wzrost skuteczności (adekwatności) stosowanych procedur sanacyjnych, a to z uwagi na zrównanie „poziomów" działania regulatora rynku i podległych mu instytucji (paneuropejski nadzór bankowy aplikowany w stosunku do paneuropejskich instytucji kredytowych). Taka formuła wydaje się też ważnym czynnikiem integrującym wspólny rynek europejski w segmencie usług finansowych.

Słabe stronny przedstawionego modelu dotyczą głównie następujących obszarów:

Po pierwsze, paneuropejski nadzór pewnie okazałby się tak samo nieadekwatny względem globalnie operujących banków jak nadzór krajowy względem paneuropejskich banków. Partycypowanie przez kraje UE (ewentualnie Europejskiego Obszaru Gospodarczego) w kosztach stosowanych procedur sanacyjnych wobec paneuropejskich instytucji kredytowych, według „klucza subskrypcji kapitału EBC", prowadzi do nieakceptowalnych rozwiązań w przypadku prowadzenia przez instytucję kredytową o wymiarze wspólnotowym rozbudowanej działalności statutowej także poza UE (poza EOG). Należy spodziewać się braku przyzwolenia

[44] Przyjętego w formie protokołu dodatkowego do Traktatu o Unii Europejskiej.

[45] Koncepcję europejskiego funduszu pokrywania kosztów kryzysów bankowych przedstawili: C.A.E. Goodhart, D.Schoenmaker, *Burden sharing in a banking crisis in Europe*, LSE Financial Markets Group, Special Paper Series, Londyn 2006.

wyborców (postrzeganych jako suweren) na finansowanie procesów uzdrawiania banku w związku z problemami występującymi poza wspólnym rynkiem.

Po drugie, przywiązanie do zasady solidarności może okazać się zbyt słabe z perspektywy państwa członkowskiego, które musiałoby partycypować w kosztach procedur sanacyjnych wdrożonych z uwagi na problemy banku, który w ogóle lub w marginalnym zakresie prowadzi działalność w tym kraju. Sprawa wydaje się szczególnie wrażliwa, jeśli dotyczy dużych państw, o istotnej kontrybucji do kapitału EBC. Przykładowo skoro udział Francji w kapitale EBC wynosi 14,4%, udział Włoch – 12,5%, a Hiszpanii – 7,6%, to teoretycznie udział państw z południa UE w ratowaniu, działającej w przytłaczającej części w Skandynawii, paneuropejskiej instytucji kredytowej wyniósłby 34,5% ogólnej sumy kosztów procedur sanacyjnych.

Trudności w akceptowaniu finansowych następstw pełnego wdrażania zasady solidarności przy kształtowaniu zasad funkcjonowania paneuropejskiego nadzoru bankowego wydają się jeszcze większe, gdyby uczestnictwo w zintegrowanym nadzorze bankowym było opcjonalne dla państw członkowskich. Syndrom *free rider* zapewne rozsadziłby taki model. Trudno o przekonujące usprawiedliwienie dla obciążania podatników z państwa członkowskiego X kosztami procedur sanacyjnych, które dotyczą instytucji kredytowej o wymiarze wspólnotowym z państwa członkowskiego Y, które skorzystało z opcji nieuczestniczenia w systemie zintegrowanym (*opt out*), a dodatkowo, gdy ta instytucja kredytowa nie świadczy nawet transgranicznie usług w państwie X.

Po trzecie, pozostawienie dualizmu w realizowaniu funkcji regulatora rynku na poziomie państwa członkowskiego oraz na poziomie Wspólnoty, w zakresie stosowania sanacyjnych środków nadzoru bankowego, co *per se* jest częściowo usprawiedliwione, zmusza do dokonywania analizy w optyce potencjalnego zagrożenia hazardem moralnym. Niewydolność, nieprofesjonalizm czy fasadowość w korzystaniu z kompetencji regulatora rynku na poziomie państwa członkowskiego nie znajduje, w analizowanym modelu, bezpośredniego odzwierciedlenia w wysokości udziału w kosztach procedur sanacyjnych.

Niezależnie od przedstawionych niebezpieczeństw przyjęcia zasady solidarnego ponoszenia kosztów kryzysów bankowych przez państwa członkowskie (obywateli UE), przy jednoczesnym ukształtowaniu paneuropejskich kompetencji w zakresie procedur sanacyjnych, otwarte pozostaje pytanie o podmiot, który byłby ich nośnikiem (ww. kompetencji). Inny problem dotyczy optymalnego momentu pozyskiwania środków na sfinansowanie akcji zintegrowanego (w wymiarze terytorialnym) regulatora wspólnotowego w sektorze bankowym. Systematyczne uiszczanie wpłat na tzw. europejski fundusz sanacyjny, z uwagi na cykliczny charakter kryzysów bankowych, w czasie dobrej koniunktury mogłoby być uznane za nierozsądne alokowanie zasobów (kontrybucje *ex ante*).

Z drugiej strony, ryzyko niewypłacalności instytucji kredytowych w czasie dekoniunktury jest istotnie wyższe. *Ergo*, obciążanie państw członkowskich kosztami kontrybucji na rzecz wspólnotowego funduszu w okresie recesji mogłoby pogłębiać i wydłużać tę fazę cyklu koniunkturalnego (kontrybucje *ex post*).

Pytanie o instytucję właściwą do uruchamiania środków z funduszu sanacyjnego opartego na zasadzie solidarności jest automatycznie pytaniem o liczbę takich funduszy i zakres podmiotowy zobligowanych do czynienia na niego wpłat. Otóż, teoretycznie można dopuścić wariant braku zinstytucjonalizowania funduszu sanacyjnego i dokonywanie *ex post* przez państwa członkowskie swoistych danin pieniężnych już po wystąpieniu kryzysu bankowego. Wady takiego doraźnego działania zostały już częściowo przedstawione. *Ad deliberandum* pozostaje wpływ czasu na efektywność podejmowanych działań, o ile fundusz musiałby zostać zgromadzony już po wystąpieniu pierwszych symptomów kryzysu. W mniejszym lub większym stopniu konieczne byłoby przejście procedury uzgodnień między państwami członkowskimi (innymi podmiotami zobligowanymi do wpłat) i to mimo z góry przyjętych zasad wnoszenia środków do funduszu. To z kolei mogłoby znacznie podrożyć cały system. Aplikowanie pewnych środków sanacyjnych we wstępnej fazie kryzysu przynieść może istotniejsze rezultaty niż uruchomienie znacząco większych środków, gdy stabilność systemu bankowego została już naruszona.

Zinstytucjonalizowanie funduszu sanacyjnego pozwoliłoby nowo utworzonej wspólnotowej agencji gromadzić konieczne aktywa systematycznie, nieco na wzór narodowych „systemów gwarantowania depozytów”[46]. Łącznie z możliwością zawieszania wpłat do funduszu ze względu na osiągnięcie określonego poziomu jego aktywów. Warunkiem skuteczności takiego rozwiązania jest rezygnacja z zasady dobrowolności i wprowadzenie obowiązkowego uczestnictwa w systemie gwarantowania stabilności rynku instytucji kredytowych o wymiarze europejskim. W sposób naturalny do kręgu zobowiązanych do uczestniczenia w systemie zaliczyć należy paneuropejskie instytucje kredytowe (fundusz bazujący na środkach gromadzonych przez same instytucje kredytowe, przy uzależnieniu wysokości wpłat od wielkości danej instytucji).

Niezależnie od tego, celowe mogłoby być utworzenie funduszu sanacyjnego opartego na daninach publicznych państw członkowskich. Ten drugi zostawałby uruchomiony, gdyby skala problemów przewyższała pierwszy fundusz. Administratorem funduszy mogłaby być ta sama agencja wspólnotowa. Byłby to kolejny przykład partnerstwa publiczno-prywatnego o wymiarze wspólnotowym.

[46] Ramy takich funduszy wyznacza Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemu gwarantowania depozytów (Dz.U.UE.L.94.135.5, ze zm.), która została uchwalona ze względu na niesatysfakcjonujące skutki wprowadzenia zalecenia Komisji 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. dotyczącej wprowadzenia na obszarze Wspólnoty systemu gwarancji depozytów.

Niespełnianie lub nienależyte spełnianie zobowiązań przez instytucję kredytową, będącą członkiem systemu gwarancji stabilności rynku bankowego, winno skutkować wymierzeniem przez prawodawcę narodowego lub wspólnotowego sankcji.

8. Wspólnotowy fundusz sanacyjny oparty na zasadzie realnego alokowania aktywów przez zagrożoną niewypłacalnością instytucję kredytową

Inna, nasycona pierwiastkiem partykularyzmu, koncepcja pokrywania kosztów kryzysów bankowych wyznacza krąg zobowiązanych do ich ponoszenia poprzez miejsce wystąpienia konkretnego kryzysu[47]. W tym modelu jedynie państwa członkowskie, w których działają zagrożone paneuropejskie banki (ewentualnie instytucje kredytowe z tych państw), partycypują w kosztach działań sanacyjnych. Do obliczenia wielkości kontrybucji danego państwa członkowskiego (danej instytucji) wykorzystać można metody pomiaru stopnia umiędzynarodowienia jakiegoś przedsiębiorstwa autorstwa Daniel Sullivan[48], które zostały zaprezentowane w 1994 r. *Sullivan's Index* powstał w wyniku empirycznych badań dziewięciu determinant obserwowanych w siedemdziesięciu czterech przedsiębiorstwach amerykańskich. Kluczowa jednak rola przypisana została:

- udziałowi zagranicznych aktywów w całości aktywów przedsiębiorstwa,
- udziałowi przychodów z zagranicy w całości przychodów przedsiębiorstwa,
- udziałowi etatów (pracowników) za granicą w ogólnej liczbie etatów (pracowników) przedsiębiorstwa.

Sullivan's Index w ujęciu uproszczonym jest średnią arytmetyczną z zaprezentowanych udziałów.

Zasadnicza krytyka opisanego sposobu pomiaru umiędzynarodowienia firmy została przeprowadzona, z pozycji kwestionowania ważności i adekwatności przyjętych kryteriów i niedostatecznej użyteczności rezultatów, przez K. Ramaswamy, G. Kroeck i W. Renforth[49]. Niezależnie od tego, *Sullivan's Index* pozwala powiązać paneuropejskie instytucje kredytowe z rynkami poszczególnych państw członkowskich.

---

[47] C.A.E. Goodhart, D. Schoenmaker, op.cit.

[48] D. Sullivan, *Measuring the Degree of Internationalization of a Firm*, „Journal of International Business Studies", czerwiec 1994 r., vol. 25, nr 2, s. 325 i n.

[49] K. Ramaswamy, G. Kroeck, W. Renforth, *Measuring the Degree of Internationalization of a firm: A Comment*, „Journal of International Business Studies", marzec 1996 r., vol. 27, nr 2, s. 167 i n.

Opierając się na zasadzie ponoszenia kosztów kryzysu bankowego przez państwa członkowskie, w których operują instytucje kredytowe o wymiarze wspólnotowym, będące jego źródłem, warto pamiętać o łatwości w manipulowaniu komponentami *Sullivan's Index.* Technologie sekurytyzacji wierzytelności relatywnie prosto pozwalają manipulować ich wartością, a przez to wpływać na rozkład aktywów danej instytucji kredytowej w poszczególnych krajach. Także korzystanie z rozmaitych form zabezpieczania wierzytelności (lub ich pomijanie) może deformować rozkład aktywów danej instytucji pomiędzy państwami członkowskimi. Wreszcie przyjęcie, że w kosztach procedur sanacyjnych w największym stopniu partycypuje państwo, w którym ulokowano największe aktywa danej instytucji, nie prowadzi do satysfakcjonującego rezultatu, gdy gros aktywów znajduje się poza wspólnym rynkiem (w państwach trzecich).

Wydaje się, że dla niektórych państw członkowskich omawiany model jest z gruntu trudny do przyjęcia. By nie być gołosłownym, w Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ulokowano około 24% aktywów instytucji kredytowych, a udział tego państwa w PKB Unii stanowi jedynie około16,5%. *Ergo*, Zjednoczone Królestwo obciążone byłoby kosztami ewentualnych kryzysów bankowych w sposób nieproporcjonalny do wielkości jego gospodarki[50].

Główną wadą prezentowanego w zarysie wariantu partycypowania w kosztach procedur sanacyjnych (w tym zwłaszcza dokapitalizowania lub rekapitalizowania instytucji kredytowych) jest przełamanie zasady solidarności wspólnotowej i przyzwolenie na dokonywanie kolejnych aproksymacji skali działalności instytucji zagrożonej niewypłacalnością w różnych państwach członkowskich, po to, by dokonać relokacji wyżej wymienionych kosztów sanacji. Wobec braku *opinio communis* co się tyczy metody przypisania określonych wag rozmaitym aktywnościom biznesowym danej instytucji, w różnych państwach, otwieramy drogę do niekończących sporów, celem minimalizacji zakresu kosztów ponoszonych przez dane państwo członkowskie.

Nadto omawiane rozwiązanie musiałoby powiązać zakres kompetencji poszczególnych narodowych regulatorów rynku względem zagrożonej niewypłacalnością instytucji kredytowej z zakresem odpowiedzialności fiskalnej za ewentualny kryzys bankowy z jej udziałem. Cóż z tego, że gros aktywów danej instytucji kredytowej znajdowało się w państwie członkowskim X, jeżeli było to państwo goszczące, którego władze miały ograniczony wpływ na nadzorowanie tejże instytucji, a to ze względu na poszanowanie dominującej roli regulatora z państwa macierzystego (w ramach jednolitego paszportu europejskiego).

Rekapitulując, system gwarantowania stabilności sektora bankowego (finansowania kosztów procedur sanacyjnych) oparty na składkach samych paneuropejskich instytucji oraz państw, w których one działają, przy zachowaniu proporcjo-

[50] Dane przywołane w pracy C.A.E. Goodhart, D. Schoenmaker, op.cit.

nalności pomiędzy skalą działalności w danym państwie i wielkością kontrybucji takiego państwa w ogólnych kosztach procedur sanacyjnych, nie wymaga aktywnego zarządzania na poziomie wspólnotowym. W sposób naturalny rola wiodąca przypada państwu macierzystemu dla danej instytucji kredytowej (państwu udzielającemu jednolitego paszportu europejskiego) oraz funkcjonującym tam regulatorom rynku. O ile na poziomie wspólnotowym dochodzi do uzgodnienia algorytmu uczestniczenia w kosztach procesów sanacyjnych, to brak usprawiedliwienia do tworzenia agencji wspólnotowej, która nie integrowałaby interesów wszystkich państw członkowskich, tylko wybranych (tych, które w danym przypadku są zainteresowane kryzysem ze względu na miejsce działania instytucji kredytowej). Funkcjonowanie takiej agencji naruszałoby fundamentalną zasadę subsydiarności instytucji wspólnotowych względem instytucji krajowych. Termin „subsydiarność" wywodzi się z łacińskiego słowa *subsydium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. Dość zgodnie prezentuje się zasadę subsydiarności (pomocniczości) jako regułę, w myśl której władza wyższego szczebla winna mieć funkcję pomocniczą, wykonując tylko te zadania, które nie mogą być wykonane na bardziej lokalnym poziomie[51].

Od zawsze we Wspólnotach (Wspólnocie Europejskiej) uznawano zasadę subsydiarności za ustrojową, ale dopiero mocą Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. stała się ona prawem pisanym w UE. Artykuł 3b Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, według tekstu ustalonego w Maastricht, odnosi się do zasady subsydiarności w sposób następujący: *Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań mogą one zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie*[52]. W niecały rok po zawarciu Traktatu z Maastricht, Rada Europejska zgromadzona w Edynburgu przyjęła w grudniu 1992 r. „Ogólne Stanowisko w sprawie realizacji zasady subsydiarności i zastosowania Artykułu 3b Traktatu o WE". Zasada subsydiarności dotyczy także wprost funkcji regulacyjnych sprawowanych na rynku usług finansowych przez instytucje Wspólnoty.

---

[51] The New Oxford Dictionary 1988r., s. 1851.

[52] Odniesienia do zasady subsydiarności są też obecne w preambule Traktatu o Unii Europejskiej: „*Sygnatariusze* [...] *gotowi kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności* [...] *postanowili ustanowić Unię Europejską*".

9. Uwagi końcowe

Kolejne kryzysy bankowe są jednostkowymi doświadczeniami, które zmieniają osąd o skuteczności metod stabilizowania systemu bankowego i skłaniają bądź do doskonalenia tych metod, bądź poszukiwania nowych. Problem polega głównie na tym, że każdy kolejny kryzys ma nietożsamą naturę, a bywa, że i różne przyczyny. Utrudnia to antycypowanie rozwiązań zapobiegających kryzysom, choć doświadczenia pozwalają ograniczać ich zakres bądź intensywność. Brak ciągłości czy liniowego rozwoju systemu bankowego skłania do stosowania metod niestandardowych o charakterze hermeneutycznym czy nawet swoistej spirali hermeneutycznej[53]. Nadzór paneuropejski musi być zdolny do szybkiego, cichego i skutecznego działania, m.in. dzięki wyposażeniu w fundusze i instrumenty finansowe pozwalające likwidować zagrożenia destabilizacji systemu finansowego.

Wielopłaszczyznowy kolaż interesów we Wspólnocie znakomicie utrudnia stworzenie spójnych i czytelnych (determinowanych zasadą solidarności) zasad finansowania działań nadzorczych, zwłaszcza w zakresie środków sanacji nieautonomicznej, na których zapotrzebowanie wzrasta w okresie kryzysów. Póki co nie istnieje w UE agencja realizująca funkcję nadzoru sanacyjnego i ciekawsza od opisywania szczegółowych praw i obowiązków takiego hipotetycznego podmiotu wydaje się analiza metody ich ustalenia. Skoro wspólny rynek ma charakter samoistny i nie jest sumą jednolitych rynków państw członkowskich, to działanie regulatora rynku musi oderwać się od rynku krajowego i przenieść na poziom rynku wspólnotowego. Respektując zasadę subsydiarności, mamy więc do czynienia z użytecznością działania na poziomie UE w interesie wszystkich.

Jest mało prawdopodobne, aby doszło do szybkiej i o rewolucyjnym charakterze zmiany w modelu nadzoru nad paneuropejskimi instytucjami kredytowymi. Zmiany w formach nadzoru sanacyjnego dotyczącego tych instytucji powinny dokonywać się stopniowo i w pewnym oderwaniu od przytłaczającej większości instytucji kredytowych utworzonych w UE, które nie przekroczyły granic rynków narodowych. Uwzględniając powyższe przesłanki oraz kierując

[53] Sens spirali H. Gadamer tłumaczy poprzez „kolisty" ruch myśli, antycypujący w ujęciu części sens całości, a w strukturalnej jedności całości antycypujący sens poszczególnych części. „W taki właśnie sposób − zawsze od całości do części i z powrotem do całości − przebiega ruch naszego rozumienia. Jego zadanie polega na rozszerzaniu na kolejne koncentryczne kręgi jedności rozumianego sensu. Zestrojenie wszystkich szczegółów w całość jest w każdym przypadku probierzem trafności rozumienia. Brak takiego zestroju równa się niepowodzeniu próby zrozumienia". Por. H. Gadamer, *Koło jako struktura rozumienia,* w: *Wokół rozumienia. Studia i szkice z hermeneutyki*, Teksty filozoficzne 1993 r., s. 227.

się racjonalnością metodologiczną, pożądany kierunek rozwoju nadzoru wspólnotowego to ewolucyjne dochodzenie do kolektywnego nadzorcy dla strefy euro, działającego tak efektywnie, jakby to była pojedyncza instytucja[54].

W tym miejscu warto jeszcze raz zacytować często przywoływaną zasadę *Too-Big-To-Fail*, gdyż racjonalnie kształtowany nadzór wspólnotowy winien dążyć do jej odrzucenia. Fundamentalnie zdrowa sieć bezpieczeństwa finansowego winna bazować na założeniu, że jeżeli jakiś bank (holding bankowy) jest zbyt duży, by upaść, to znaczy, że skala generowanego przez niego ryzyka systemowego winna motywować działania zmierzające do jego dezintegracji. *Too-Big-To-Fail* automatycznie winno oznaczać, że podmiot staje się *Too-Big-To-Exist*. Niemożność zastosowania eliminacyjnych środków nadzoru (w szczególności ogłoszenia upadłości banku), ze względu na reperkusje systemowe, których źródłem jest skala działalności operacyjnej nadzorowanego podmiotu, jest w istocie ubezwłasnowolnieniem regulatora rynku. Jeżeli jakiś bank (holding bankowy) uzyskiwałby immunitet w zakresie faktycznego stosowania środków nadzoru, ze względu na skalę swojej działalności, to musiałoby to prowadzić bezpośrednio do korozji systemu czy, szerzej, sieci bezpieczeństwa finansowego. Relatywizacji zaprzeczającej fundamentalnej zasadzie równości wobec prawa. Podmioty nadzorowane, także z uwagi na kryterium wielkości ich działalności, powinny spełniać kryterium „bycia zdolnym do zaabsorbowania" przewidzianych w systemie środków nadzoru. Jeżeli jakiś podmiot traci tę zdolność, stając się „zbyt dużym", celem nadzoru winno być przywrócenie faktycznej zdolności do stosowania środków systemowych, nawet gdyby oznaczało to dezintegrację nadzorowanego podmiotu.

Jednym z głównych celów wspólnotowego nadzoru bankowego powinno być stanowcze zarządzanie konfliktami interesów pomiędzy konkurującymi instytucjami kredytowymi, które jednak wspólnie zainteresowane są stabilnością systemu bankowego, celami EBC i systemu banków centralnych oraz partykularnymi interesami państw narodowych. Dlatego uzasadniona jest ocena, że skuteczny nadzór bankowy może bazować jedynie na zasadzie solidarności, aby uniknąć rozsadzenia przez egoizmy grupowe.

Jedną z podstawowych przyczyn nasilania się wielu zjawisk kryzysowych w gospodarkach zarówno Zachodu, jak i Wschodu jest przyspieszona erozja ukształtowanych przez historię instytucji społecznych, zapobiegających rozszerzaniu się zjawiska hazardu moralnego[55] lub powiększania luki między kapitałem społecznym a kapitałem ekonomicznym[56].

---

[54] J. Szambelańczyk, *Czy możemy uniknąć umiędzynarodowienia nadzoru nad rynkami finansowymi w UE?* www.rf.edu.pl

[55] K. Tarchalski, *Hazard moralny jako problem w gospodarce*, Kraków 1999.

[56] J. Szambelańczyk, op. cit.

Błędem byłoby przenoszenie całkowitej odpowiedzialności za koszty procesów sanacyjnych z poziomu paneuropejskich instytucji kredytowych, via wspólnotowa agencja nadzoru bankowego, na obywateli UE. Liberalizująca się gospodarka i przeciwstawianie się różnym formom protekcjonizmu w sektorze usług finansowych winno być wzmocnione wysiłkiem łączenia kompetencji zarządczych (właścicielskich) z odpowiedzialnością za skutki kryzysów.

Z tego powodu, w pierwszej kolejności koszty sanacji powinna ponosić uzdrawiana instytucja kredytowa, a dalej fundusz solidarnościowy utworzony ze składek wszystkich paneuropejskich instytucji kredytowych (zarządzany przez agencję Wspólnotową)[57]. Dopiero w trzeciej kolejności należałoby wykorzystać fundusz stabilizacji sektora bankowego, na który wpłat powinny dokonywać wszystkie instytucje kredytowe (lub także instytucje finansowe, takie jak domy maklerskie czy spółki typu *asset management*). Ostatecznym gwarantem efektywności wspólnotowego nadzoru bankowego winien być fundusz solidarności tworzony przez państwa członkowskie.

O ile fundusz sanacyjny paneuropejskich instytucji kredytowych, jak i fundusz solidarności wszystkich instytucji kredytowych operujących w UE (czy szerzej w Europejskim Obszarze Gospodarczym) mogłyby powstawać *ex ante*, o tyle fundusz solidarności tworzony przez państwa członkowskie mógłby być gromadzony *ex post*. Rozwiązanie to pozwala z jednej strony ograniczyć ryzyko hazardu moralnego, a z drugiej ogranicza dysfunkcjonalne konkurowanie egoistycznych interesów, poprzez solidarne finansowanie systemu sanacji instytucji kredytowych o wymiarze wspólnotowym. Kluczowe jest także przypisanie agencji wspólnotowej uprawnień w zakresie uruchamiania środków sanacyjnych, co znakomicie przyspieszy proces decyzyjny i uwolni go od uwikłanych w bieżące procesy polityczne uzgodnień na poziomie Rady Europy (na poziomie państw członkowskich).

Koncentrowanie się na strukturze organów nadzoru europejskiego, a takiej pokusie uległa – jak się wydaje – Grupa de Larosiére'a, a nie na źródłach finansowania działań nadzorczych, przyczynia się do budowania siatki nowych użytecznych generalnie platform porozumiewania się, które obarczone są jednak genetyczną niezdolnością do szybkiego i efektywnego działania.

W obecnym stanie rzeczy to państwo członkowskie (rząd), wyposażone w fundusze publiczne, jest faktycznym gwarantem stabilności sektora finansowego. Zatem sieć bezpieczeństwa finansowego jest w ostatecznym rachunku gwarantowana przez państwa członkowskie UE. Ten stan rzeczy nie zmieni się,

[57] O federalnym funduszu gwarancyjnym pisze także E. Strejber, *Czy jesteśmy gotowi poradzić sobie z kryzysem bankowości transgranicznej w Europie? Niestety odpowiedź brzmi nie!*, w: *Problemy integracji rynku finansowego w UE*, pod red. L. Pawłowicza, Transformacja Gospodarki nr 112, IBnGR Gdańsk 2006.

dopóki organy wspólnotowe nie zostaną wyposażone w niezależne i wystarczające środki finansowe. Naturalnie zgodnie z zasadą subsydiarności taki nadzór sprawowany winien być nad bankami o wymiarze wspólnotowym. Podmioty o zasięgu lokalnym nie powinny być w kręgu jego bezpośredniego zainteresowania.

Literatura

Basel Committee on Banking Supervision, *Strengthening the resilience of the banking sector*, 17 grudnia 2009r

Bereza S., *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Warszawa 1995.

Freitag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996.

Gadamer H., *Koło jako struktura rozumienia,* w: *Wokół rozumienia. Studia i szkice z hermeneutyki*, Wydawnictwo Naukowe Papieskiej Akademii Teologicznej, Kraków 1993.

Gardener E.P.M., Molyneux P., *Powrót do doktryny TBTF: postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych upadłością*, „Bezpieczny Bank" 1998, nr 1.

Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, *Konsultacje i wdrożenie postanowień Nowej Umowy Kapitałowej w sektorze bankowym w Polsce*, dokument konsultacyjny, styczeń 2005 r.

Goodhart C.A.E., Schoenmaker D., *Burden sharing in a banking crisis in Europe*, LSE Financial Markets Group, Special Paper Series, Londyn 2006.

Hoggarth G., Reis R., Saporta V., *Cost of banking system instability: some empirical evidence*, Bank of England Working Papers, nr 144.

Honohan P., Kliengebiet D.*, The fiscal cost implication of banking crises,* „Journal of Banking &Finance, Elsevier", vol.27(8), sierpień 2003 r.

Jurkowska A., *Światowe dobro publiczne*, „Gazeta Bankowa" z 14.02.2005 r., s.32.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa UE*, Warszawa 2008.

Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Bank for International Settlements, BIS, czerwiec 2004 r.

Kwaśniak W., *Obecne i przyszłe zmiany roli polskiego banku centralnego w zakresie nadzoru bankowego,* w: *Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do UE*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 76 z 2005 r.

McKinsey Global Institute, *Mapping global capital markets*, Fifth Annual Report, październik 2008 r.

Pawłowicz L., *Proces Lamfalussy'ego w praktyce*, W: Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Niebieska Księga z 2003 r., cz. V, Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej, Gdańsk 2003.

Ramaswamy K., Kroeck G., Renforth W., *Measuring the Degree of Internationalization of a Firm: A Comment*, „Journal of International Business Studies", marzec 1996 r., vol. 27, nr 2.

Report of The High-Level Group on Financial Supervision in The UE, Bruksela 25 lutego 2009 r.

Roth M., „*Too-Big-To-Fail" and the Stability of the Banking System: Some Insights From Foreign Countries*, „Business Economics" 1994, nr 4.

Sorman G., *Oswajanie globalnego rynku*, „Dziennik" z 22-23 sierpnia 2008 r., s.15.

Strejber E., *Czy jesteśmy gotowi poradzić sobie z kryzysem bankowości transgranicznej w Europie? Niestety odpowiedź brzmi nie!,* w: *Problemy integracji rynku finansowego w UE*, pod red. L. Pawłowicza, Transformacja Gospodarki nr 112, IBnGR, Gdańsk 2006.

Sullivan D., *Measuring the Degree of Internationalization of a Firm*, "Journal of International Business Studies", czerwiec 1994 r., vol. 25, nr 2.

Szambelańczyk J., *Kapitał społeczny a globalny kryzys finansowy początku XXI wieku*, w: *Globalizacja. Szanse, zagrożenia, perspektywy,* pod red. P. Deszczyńskiego, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, 23/2009 r.

Szczepańska O., *Funkcja stabilności finansowej w Eurosystemie*, „Bank i Kredyt" nr 6 z 2004 r.

Yue E., *Marrying the micro- and macro-prudential dimensions of financial stability – the Hong Kong experience*, BIS Papers, Nr 1 z marca 2001 r.

Netografia

www.finanse.egospodarka.pl, Czy polskie banki spełniają wymogi Basel III.

www.financial-services-action-plan.com

www.bis.org/publ/bcbs128.pdf, Basel II

www.podatki.onet.pl; H.Kozieł, *Czy krótka sprzedaż w Europie wygra z regulacjami*, Parkiet 30.06.2010r.

www.waluty.onet.pl, Ł. Wróbel, *Wielka reforma finansowa w USA – co się zmieni*.

www.forbes.pl, E. Szulc, *10 milionów Amerykanów ofiarami reformy bankowej*.

Akty normatywne

Dziennik Ustaw Unii Europejskiej (Dz.U.UE.L). z 2006r., Nr 177, poz. 1.

Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U.UE L z dnia 31 maja 1994 r.