

5

Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów

Jan Koleśnik¹

Wstęp

Jednym z głównych filarów, zaproponowanej w 2012 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej, idei europejskiej unii bankowej, obok jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, była koncepcja wspólnych ram w zakresie gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Przy czym wspólny system gwarantowania depozytów oraz fundusz restrukturyzacyjny mogłyby powstać pod nadzorem wspólnego organu restrukturyzacyjnego.

Dokonując przeglądu literatury przedmiotu na temat przyczyn powstawania systemów gwarantowania depozytów, można stwierdzić, iż podstawowym celem istnienia takich systemów jest obniżenie ryzyka powstania i rozprzestrzenienia się paniki na rynku bankowym. Cele uzupełniające są skorelowane z celem podstawowym i eksponują one ochronę nieprofesjonalnych uczestników rynku bankowego, jak też ograniczenie skutków dla budżetu państwa działań niwelujących skutki kryzysu. Część autorów za podstawowy cel uważa ochronę indywidualnych klientów banków, zaznaczając jednak, iż systemy te istotnie ograniczają także ryzyko systemowe poprzez osłabianie swoim istnieniem siły reakcji deponentów banku, co do którego sytuacji ekonomiczno-finansowej pojawiają się wątpliwości². Zestawiając koszty utworzenia i funkcjonowania systemu gwaran-

¹ Dr hab. J. Koleśnik, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

² Por. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1, s. 29.

towania depozytów z kosztami skutków paniki na rynku bankowym, należy jednak uwzględnić wszystkie kategorie kosztów zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich. Kosztami bezpośrednimi są przede wszystkim składki płacone przez banki, które zmniejszają ich wyniki finansowe. Pośrednim kosztem funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów jest zaś osłabienie mechanizmów oddziaływania rynkowego poprzez redukcję motywacji deponentów do interesowania się sytuacją banku oraz wzrost ryzyka powstania pokusy nadużycia³.

Jednym z elementów mogących ograniczyć ryzyko powstania pokusy nadużycia są wspólne ramy w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Celem powstania bankowych funduszy restrukturyzacyjnych jest bowiem przede wszystkim reagowanie na zaburzenia w sektorze finansowym bez konieczności ponoszenia kosztów upadłości banków przez podatników. W pierwszej kolejności to udziałowcy (do wysokości swojego wkładu) i wierzyciele (z wyjątkiem deponentów objętych systemami gwarancji depozytów) będą musieli ponosić konsekwencje upadłości banku, zaś fundusze restrukturyzacyjne nie będą wykorzystywane jako ubezpieczenie przed upadłością lub w celu ratowania upadających banków, lecz aby ułatwić ich normalną likwidację.

Celem poniższego opracowania jest wskazanie pożądanego kształtu systemu uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej oraz próba odpowiedzi na pytanie o stopień integracji takiego systemu. Przeprowadzona analiza nie ogranicza się jedynie do teoretycznych i modelowych aspektów zagadnienia, ale obejmuje także postulaty w zakresie kluczowych elementów i mechanizmów funkcjonowania systemu, mającego zapewnić uporządkowaną likwidację banków, jak też odpowiednią ochronę depozytów zgromadzonych w europejskim sektorze bankowym.

5.1. Docelowy model systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej

5.1.1. Zakres integracji ponadnarodowej i zasady przynależności do systemu

Naturalną konsekwencją ustanowienia jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego jest koncepcja ponadnarodowej instytucji gwarantującej depozyty. Integracja systemów gwarantowania depozytów na szczeblu ponadnarodowym, np. na obszarze Unii Europejskiej, jest jednym z kluczowych czynników,

³ A. Demirgüç-Kunt, E.J. Kane, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?*, „Journal of Economic Perspectives” 2002, Vol. 16, No. 2, s. 175–195.

który może wyzwolić efekty synergii międzynarodowej integracji rynku bankowego⁴. Integrację systemów gwarantowania depozytów można traktować przy tym nie tylko jako logiczną konsekwencję swobodnego przepływu depozytów, ale także jako rozwiązanie, umożliwiające eliminację konkurencji w zakresie stopnia ochrony depozytów pomiędzy poszczególnymi systemami. Warto przy tym zauważyć, iż integracja nie musi oznaczać zastąpienia wszystkich funkcjonujących obecnie w państwach członkowskich systemów gwarantowania depozytów przez jeden wspólnotowy system. Alternatywą jest bowiem system mieszany, w którym obok istniejących obecnie krajowych systemów gwarantowania depozytów powstanie system wspólnotowy, który swoją ochroną obejmie tylko depozyty zgromadzone w systemowo ważnych (z punktu widzenia całej Wspólnoty) bankach. Tym samym model wspólnotowego systemu gwarantowania depozytów mógłby przybrać formę integracji krajowo-unijnej lub unijnej.

Tabela 5.1. Teoretyczne modele systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej

	Rodzaj modelu			
	krajowy	krajowo-unijny		unijny
Podmiot prowadzący system	krajowy	ponadnarodowy	krajowy	ponadnarodowy
Banki należące do systemu	wszystkie	systemowo ważne w skali UE	krajowe	wszystkie

Źródło: Opracowanie własne.

Ważne jest jednak, aby zakres podmiotowy systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej był tożsamy z zakresem podmiotowym jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego. Rozwiązanie to musi iść w parze z ustanowieniem wobec banków nadzoru na tym samym szczeblu, co system gwarantowania depozytów. W przeciwnym bowiem razie powstała struktura byłaby zbyt skomplikowana i rodziła ciągle spory kompetencyjne. W celu osiągnięcia jak najwyższego poziomu sprawności organizacyjnej oraz przejrzystości podejmowanych decyzji wydaje się, iż najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jako docelowy modelu krajowo-unijnego, w którym jedynie depozyty zgromadzone w bankach najważniejszych systemowo z punktu widzenia całej Wspólnoty

⁴ L. Pawłowicz, *Stabilność polskiego systemu bankowego w świetle procesów integracji rynków finansowych*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, (red.) L. Pawłowicz, R. Wierzba, Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2003, s. 342–343.

byłyby objęte systemem gwarantowania depozytów szczebla unijnego. Depozyty zgromadzone zaś w pozostałych bankach podlegałyby w dalszym ciągu ochronie systemów krajowych. Najprostszym kryterium wyodrębnienia banków systemowo ważnych z punktu widzenia całej UE, a przy tym właściwie oddającym skalę potencjalnych wypłat środków gwarantowanych w przypadku upadłości, jest udział aktywów danego banku w PKB całej wspólnoty. Próg decydujący o uznaniu banku za systemowo ważny w skali UE powinien być zaś określony na poziomie ok. 2%, co zapewniłoby, iż grupa tych banków nie byłaby nadmierne liczna, a przy tym obejmował banki, których łączne aktywa kilkakrotnie przewyższają PKB Unii Europejskiej (tabela 5.2.).

Tabela 5.2. Liczba banków systemowo ważnych w skali Unii Europejskiej

Aktywa banku/PKB UE (%)	Liczba banków	Łączne aktywa banków z kol. (2) /PKB UE (%)
1	2	3
powyżej 15	3	48,2
powyżej 10	7	102,4
powyżej 5	16	168,8
powyżej 2	31	218,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu (ec.europa.eu/eurostat – 11.01.2013) i banków (www.relbanks.com – 11.01.2013) za 2011 r.

Z uwagi jednak na konieczność zapewnienia zgodności zakresu podmiotowego systemu gwarantowania depozytów w UE z zakresem podmiotowym jednolitego europejskiego systemu nadzoru, co do którego został osiągnięty kompromis w grudniu 2012 r., zasadne jest zastosowanie tych samych, kompromisowych kryteriów także w kontekście systemu gwarantowania depozytów. Oznacza to, iż systemowo ważnymi, z punktu widzenia całej UE, byłyby te banki, które:

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro lub
- posiadają aktywa przewyższające 20% PKB kraju macierzystego i są wyższe niż 5 mld euro, lub
- zostaną uznane za istotne przez EBC na wniosek krajowego organu nadzoru (kryteria: wielkość, ważność dla gospodarki kraju lub UE, wielkość działalności transgranicznej), a także
- otrzymały pomoc ze środków EFSF lub ESM lub wystąpiły o jej przyznanie.

Warto jednak zauważyć, iż o ile powyższe rozwiązanie umożliwiłoby zachowanie odpowiedniej elastyczności w skali krajowej oraz właściwych zasobów wobec wyzwań w skali unijnej, wprowadzenie tego modelu wymagałoby długiego okresu przejściowego, w którym globalny poziom ochrony depozytów mógłby wręcz ulec obniżeniu. Pierwszym zagrożeniem jest bowiem sposób przejścia ochrony depozytów w systemowo ważnych bankach przez system ponadnarodowy. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, kiedy krajowy system gwarantowania depozytów, do którego dotychczas należał bank, był finansowany w formule *ex ante* i istotna część zasobów systemu pochodziła z wpłat takiego systemowo ważnego banku. Przeniesienie ich do nowego systemu oznaczałoby bowiem osłabienie możliwości dotychczasowego systemu, który kalkulując poziom składek, uwzględniał ryzyko całego sektora bankowego. Z drugiej jednak strony pozostawienie wpłaconych przez taki bank składek w dotychczasowym systemie spowodowałoby powstanie sytuacji, w której nowy ponadnarodowy system gwarantowania depozytów potrzebowałby kilku, a nawet kilkunastu lat, aby zgromadzić środki, mogące stanowić adekwatny zasób do wielkości depozytów objętych ochroną. Drugi problem, który pojawia się niezależnie od zgromadzenia w nowym systemie odpowiednich środków, dotyczy ewentualnych różnic pomiędzy systemem ponadnarodowym a dotychczasowym systemem krajowym, do którego należał bank, np. w zakresie limitu środków gwarantowanych, wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych czy też procedury i terminów wypłat środków gwarantowanych. Na skutek bowiem powyższych różnic wielu deponentów, z niezrozumiałych dla nich przyczyn, utraciłoby część dotychczasowej ochrony lub też jej parametry uległyby pogorszeniu. W opinii klientów racjonalnym może być zatem wycofanie depozytów z takiego systemowo ważnego banku i przeniesienie ich do banku, w którym depozyty podlegałyby w dalszym ciągu ochronie krajowego systemu gwarantowania depozytów⁵.

Wprowadzenie powyższego unijno-krajowego modelu gwarantowania depozytów nie może jednak prowadzić do jakiegokolwiek zmiany obecnej zasady obowiązkowej przynależności banku do systemu gwarantowania depozytów. Także w nowym modelu powinna ona wynikać z mocy prawa, a przy tym nie pozostawiać bankowi możliwości wyboru, do którego systemu zobowiązany jest on należeć, ponadnarodowego – dla banków systemowo ważnych, czy krajowego – dla pozostałych banków. Wprowadzenie jakichkolwiek warunków uzależniających przyjęcie banku do odpowiedniego dla niego systemu gwarantowania depozytów prowadziłoby bowiem nie tylko do powstania przewagi konkurencyjnej takiego banku (np. mógłby zaoferować deponentom wyższe oprocentowanie lokat, gdyż nie musiałby ponosić obciążeń na system gwarantowania de-

⁵ J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 238.

pozytów), ale także do dezinformacji deponentów, która może skutkować spadkiem ich zaufania do całego unijnego systemu bankowego.

5.1.2. Zakres działania i sposób finansowania

Jednym z podstawowych parametrów systemów gwarantowania depozytów jest zakres działania systemu. W praktyce można spotkać dwa modele, tj. wąski i szeroki⁶. Przy czym model wąski oznacza, iż system gwarantowania depozytów ogranicza się jedynie do wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadłości banku. Tym samym systemy oparte o ten model nie prowadzą żadnej innej działalności poza gwarancyjną oraz analityczną (czasem w bardzo ograniczonym zakresie). Dużo bardziej rozbudowane funkcje pełnią systemy bazujące na modelu szerokim. Systemy takie cały czas muszą analizować bieżącą sytuację ekonomiczno-finansową banków należących do systemu, aby móc odpowiedzieć na pytanie, jakie działanie należy podjąć wobec danego banku⁷. Systemy funkcjonujące w oparciu o model szeroki mają do dyspozycji dużo szerszy wachlarz działań wobec banków niż systemy w wąskim znaczeniu. Podstawową różnicą jest bowiem możliwość podjęcia działań pomocowo-sanacyjnych, jeśli mogą one zapobiec upadłości danego banku i tym samym powstania obowiązku wypłaty środków gwarantowanych. Naczelną zasadą takiego systemu jest przy tym reguła niższego kosztu, zgodnie z którą kwota pomocy udzielonej bankowi, nie może być wyższa niż wartość środków gwarantowanych w danym banku⁸.

Przyjmując jako docelowy w Unii Europejskiej model unijno-krajowy, należy ostatecznie przesądzić i ujednoczyć zakres działania zarówno części wspólnotowej dedykowanej ochronie tylko depozytów, zgromadzonych w bankach systemowo ważnych z punktu widzenia UE, jak i systemów krajowych chroniących depozyty w pozostały bankach. W przypadku obu składowych nowego modelu obok podstawowego zadania, jakim jest wypłata środków gwarantowanych dla deponentów w przypadku upadłości banków, powinny prowadzić one także działalność pomocową, mającą na celu zapobieganie wystąpienia niewypłacalności poszczególnych banków. Należy jednak podkreślić, iż nawet wtedy system gwarantowania depozytów nie będzie miał za zadanie samodzielne przewyciężania kryzysów o charakterze systemowym⁹.

⁶ Szerzej w: J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 220–222.

⁷ M. Zaleska, *System gwarantowania depozytów*, [w:] *Współczesna bankowość*, (red.) M. Zaleska, Difin, Warszawa 2007, s. 71–72.

⁸ M. Zaleska, *System ochrony klientów sektora finansowego*, [w:] *Bankowość*, (red.) M. Zaleska, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 42.

⁹ Por. R. Wierzba, *System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia francuskie*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1(26), s. 38–56.

Tabela 5.3. Rodzaje i formy działalności pomocowej, świadczonej bankom przez systemy gwarantowania depozytów

	Rodzaj pomocy			
	kapitałowa	kapitałowo-organizacyjna	pożyczkowo-gwarancyjna	inna
Forma	<ul style="list-style-type: none"> – dokapitalizowanie banku z problemami – dokapitalizowanie banku przejmującego bank z problemami 	<ul style="list-style-type: none"> – przejęcie banku z problemami, jego restrukturyzacja i sprzedaż – likwidacja banku z problemami, przejęcie jego działalności i sprzedaż 	<ul style="list-style-type: none"> – udzielenie pożyczki lub gwarancji bankowi z problemami – udzielenie pożyczki lub gwarancji bankowi przejmującemu bank z problemami 	<ul style="list-style-type: none"> – nabycie wierzytelności banku z problemami – organizacja konsorcjum banków, które przejmą bank z problemami

Źródło: Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 226.

Drugim kluczowym parametrem determinującym kształt systemu gwarantowania depozytów jest sposób jego finansowania, przy czym w literaturze przedmiotu dominują dwa modele, tj.: finansowanie *ex ante* i *ex post*. Za stosowaniem metody finansowania systemu gwarantowania opartej o wpłaty *ex ante* przemawia możliwość rozłożonego w czasie gromadzenia zasobów w okresie dobrej koniunktury. Kluczowe jest zatem trafne określenie docelowej wielkości takiego zasobu oraz harmonogramu jego osiągnięcia¹⁰. Należy przy tym zauważyć, iż obecnie obowiązująca dyrektywa w sprawie gwarantowania depozytów, pomimo iż była już przedmiotem istotnych zmian, które zostały dokonane w 2009 r. w odpowiedzi na obecny globalny kryzys finansowy, w dalszym ciągu nie harmonizuje na szczeblu unijnym zasad finansowania systemów. Analizując komunikaty i wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej w tym zakresie, należy jednak poprzeć koncepcję, aby nowe wspólne ramy w zakresie systemów gwarantowania depozytów miały dotyczyć harmonizacji zasad finansowania, które opierałyby się na formule *ex ante* (za pomocą której miałyby zostać w każdym systemie zgromadzone w ciągu 10 lat środki w wysokości 1,5% chronionych depozytów), uzupełnionej formułą *ex post* (za pomocą której miałyby zostać w każdym systemie zgromadzone środki w wysokości 0,5% chronionych depozytów). Dodatkowo środki każdego systemu gwarantowania depozytów mogłyby zostać powiększone poprzez pożyczki z innych systemów do wysokości 0,5% depozytów chronionych przez system pożyczający. Zasadna jest także propozy-

¹⁰ Szerzej w: J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 240–249.

cja umożliwienia udzielania przez system gwarantowania depozytów wsparcia bankom zagrożonym upadłością w kwocie, której użycie nie doprowadziłoby do obniżenia się zasobów finansowych systemu poniżej progu w wysokości 1,0% chronionych depozytów (do 0,75% za zgodą nadzoru bankowego)¹¹.

Konieczne jest także jednoznaczne powiązanie składki płaconej przez banki (zarówno w unijnej, jak i krajowych częściach nowego systemu) z poziomem ponoszonego przez nie ryzyka. Warto przy tym zwrócić uwagę na interesujące spostrzeżenie, dotyczące antycykliczności modelu powiązania wysokości składki płaconej przez banki na rzecz systemu gwarantowania z ryzykiem ponoszonym przez banki, którego dokonał G.G. Pennacchi¹². Udowodnił on bowiem, iż w przeciwieństwie do wymogów kapitałowych, uwzględniających ryzyko ponoszone przez bank, oparcie wysokości składki na system gwarantowania o ryzyko, nie tylko nie jest procykliczne, ale nawet może zredukować procykliczność, wynikającą z regulacji nadzorczych. G.G. Pennacchi wskazał, iż efekt ten jest skutkiem stosowania w algorytmach liczenia składki na system gwarantowania depozytów w oparciu o ryzyko średnich ruchomych, uwzględniających ryzyko ponoszone przez bank w okresie kilku lat. Trzeba jednak pamiętać, iż niepożądanym efektem ubocznym zniwelowania istotnych różnic pomiędzy poziomami składki, płaconej w różnych fazach cyklu koniunkturalnego, jest wzrost średniego poziomu składki, niezbędnej do pokrycia ryzyka systemowego ponoszonego przez instytucję gwarantującą depozyty. Najistotniejszym problemem staje się zatem właściwe określenie wysokości składki płaconej przez poszczególne banki należące do systemu. Wysokość składki powinna uwzględniać bowiem nie tylko poziom ryzyka w danym banku, ale także koszty jego bankructwa lub likwidacji¹³. Do szacowania kosztów upadłości powinny być również wykorzystywane informacje o jakości aktywów banku. W takim modelu wartość składki będzie zatem prawdopodobnie stale rosła wprost proporcjonalnie do wzrostu ryzyka i kosztów upadłości banków.

Koncepcje odzwierciedlające poziom ryzyka banku w formule wyliczania składki na system gwarantowania depozytów mogą różnić się od siebie zakresem wykorzystywanych w nich danych. Do najprostszych można zaliczyć metody bazujące jedynie na informacjach sprawozdawczych, pozyskanych przez organy nadzoru bankowego zarówno w drodze inspekcji w banku, jak też po-

¹¹ K. Szeląg, *Funding of Deposit Guarantee Schemes in the EU – the current reform*, European Commission, 5–7.04.2011, s. 11.

¹² G.G. Pennacchi, *Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality*, „Journal of Financial Intermediation” 2005, Vol. 14, Issue 4, s. 432–465.

¹³ D-Y. Hwang, F-Sh Shie, K. Wang, J-Ch. Lin, *The pricing of deposit insurance considering bankruptcy costs and closure policies*, „Journal of Banking and Finance” 2009, Vol. 33, Issue 10, s. 1909–1919.

przez stały monitoring z za biurka. Bardziej zaawansowane metody opierają się na informacjach rynkowych bądź uwzględniają kombinację wszystkich dostępnych źródeł. Warto przy tym zwrócić uwagę na metody wykorzystujące informacje rynkowe, ponieważ bazują one na teoriach łączących bezpośrednio wysokość składki, jaką bank powinien wnieść na system gwarantowania depozytów, z wartością rynkową banku.

5.2. Docelowy model restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w Unii Europejskiej oraz jego miejsce w ramach zarządzania kryzysowego

5.2.1. Nowe ramy zarządzania kryzysowego

Nadrzędnym celem nowych ram zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej powinno być tworzenie mechanizmów odpowiedniej koordynacji działań w oparciu o jasny podział kompetencji pomiędzy właściwymi organami oraz wprowadzenie jednolitych narzędzi nadzorczych zarówno w zakresie prewencji, jak też w postępowaniu naprawczym i likwidacyjnym banku. Konieczne jest także przyjęcie założenia o możliwej likwidacji każdego banku znajdującego się w trudnej sytuacji, niezależnie od jego rodzaju i wielkości, w tym instytucji o znaczeniu systemowym, bez stwarzania zagrożeń dla stabilności finansowej i potrzeby poniesienia kosztów przez podatników¹⁴.

Kolejnym niezbędnym elementem nowych ram zarządzania kryzysowego jest jednoznaczne wskazanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacji kryzysowej. Uprawnienia do wczesnej interwencji nadal powinny posiadać organy nadzoru mikroostrożnościowego (czyli zgodnie z koncepcją unii bankowej EBC lub krajowy nadzór bankowy). Jednak przyjęcie nowych ram zarządzania kryzysowego będzie wymagało wskazania organu odpowiedzialnego za postępowanie naprawcze, któremu miałyby przysługiwać odpowiednie uprawnienia. Przy istniejących kolegiach ds. nadzoru powinny zostać ustanowione kolegia ds. postępowań naprawczych poprzez włączenie organów odpowiedzialnych za postępowania naprawcze wobec grup. Kolegiom ds. postępowań naprawczych powinien zaś przewodniczyć organ ds. postępowania naprawczego właściwy dla dominującej instytucji kredytowej. Konieczne będzie także rozstrzygnięcie udziału i roli w procesie zarządzania w sytuacji kryzysowej: banku centralnego, sys-

¹⁴ Por. Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions. A joint paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England, 10 December 2012, s. 2–3.

temu gwarantowania depozytów, Komitetu Stabilności Finansowej oraz nadzoru makroostrożnościowego. Proces zarządzania w sytuacji kryzysowej, wymagający zastosowania powyższych narzędzi, nie może jednak opierać się wyłącznie na dominującym, w dotychczasowych propozycjach UE, spojrzeniu mikroostrożnościowym, ale musi uwzględniać pełen obraz sytuacji i skutków podjętych działań dla stabilności całego systemu finansowego kraju. Niezbędne jest przy tym uwzględnienie wiodącej roli spojrzenia makroostrożnościowego już na etapie regulacji wspólnotowych.

5.2.2. Środki zarządzania kryzysowego

Zgodnie z przedstawionym na początku czerwca 2012 r. projektem dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych¹⁵, środki zarządzania kryzysowego składałyby się z trzech grup instrumentów: zapobiegawczych, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Przy czym stosowanie instrumentów wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostawałoby w wyłącznej kompetencji organów nadzoru, zaś stosowanie części instrumentów zapobiegawczych byłoby w gestii samych banków.

Tabela 5.4. Środki zarządzania kryzysowego

Grupa instrumentów	Rodzaj instrumentu	Podmiot stosujący dany instrument
Zapobiegawcze	plany naprawy	bank
	umowy wsparcia wewnątrzgrupowego	
	plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	organ nadzoru
	możliwość żądania od banku zmiany jego struktur prawnych lub operacyjnych	
Wczesnej interwencji	wdrożenie wszelkich środków określonych w planie naprawy	bank na żądanie organu nadzoru
	sporządzenie szczegółowego planu działania wraz z harmonogramem realizacji	

¹⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012) 280/3, European Commission, Brussels, 6.07.2012, s. 2–6.

	zwołanie zgromadzenia akcjonariuszy w celu podjęcia pilnych decyzji	
	opracowanie wraz z wierzycielami planu restrukturyzacji długu	
Restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	zbycie całego upadającego banku lub jego wyodrębnionej części	organ nadzoru
	utworzenie instytucji pomostowej	
	separacja aktywów	
	dofinansowanie	

Źródło: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012) 280/3, European Commission, Brussels 6 VI 2012, s. 9–10.

Najważniejszymi środkami zarządzania kryzysowego będą niewątpliwie instrumenty z grupy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które będą stosowane wówczas, gdy środki zapobiegawcze i wczesnej interwencji okażą się niewystarczające do zapobieżenia pogorszenia się sytuacji banku, a jego upadłość stanie się faktem lub będzie bardzo prawdopodobna (np. aktywa będą niższe od zobowiązań, nie będzie regulował on swoich zobowiązań lub będzie wymagał wsparcia ze środków publicznych). Jeżeli właściwy organ ustali, że żadne alternatywne działania nie pozwolą uniknąć upadłości banku oraz że zagrożony jest interes publiczny (rozumiany m.in. jako dostęp do podstawowych funkcji banku, stabilność systemu finansowego lub finansów publicznych), przejmie on kontrolę nad daną instytucją i podejmie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (por. schemat 5.1.).

Należy zwrócić jednak uwagę, iż wdrożenie powyższych środków zarządzania kryzysowego oznaczać będzie nie tylko istotne rozszerzenie uprawnień organów nadzoru bankowego, ale także zaburzenie dotychczasowej równowagi pomiędzy uprawnieniami organów nadzorów z krajów goszczących i macierzystych na rzecz tych ostatnich. Możliwa marginalizacja uprawnień organów nadzorów z krajów goszczących musi być jednak ograniczona poprzez redukcję ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo sektora bankowego w danym kraju. Nie bez znaczenia w kontekście sprawnego stosowania powyższych narzędzi będzie także istotny wzrost kosztów funkcjonowania organów nadzoru (szczególnie w krajach macierzystych), który będzie przerzucany także na klientów banków w krajach goszczących.

5.2.3. Źródła finansowania zarządzania kryzysowego

Najważniejszym źródłem finansowania zarządzania kryzysowego, zgodnie z koncepcją zaprezentowaną po raz pierwszy przez Komisję Europejską już w 2010 r., byłyby krajowe fundusze restrukturyzacyjne, których celem byłoby finansowanie uporządkowanej likwidacji np. poprzez utworzenie instytucji pomostowej czy wsparcie podmiotu zarządzającego „złymi” aktywami. W dokumentach i stanowiskach Komisji Europejskiej przyjęto, iż fundusze restrukturyzacyjne we wszystkich krajach UE powinny być finansowane, co do zasady, w trybie *ex ante*, który jednak byłby uzupełniany mechanizmami finansowania *ex post*. Przy czym mechanizm finansowania funduszu powinien mieć na uwadze osiągnięcie dwóch celów, tj. pozyskanie niezbędnych kwot odpowiadających sposobowi wykorzystania funduszu oraz zmniejszenie ryzyka konieczności uruchomienia postępowania naprawczego.

Składki na rzecz funduszy pochodziłyby od banków, którym udzielono licencji w danym państwie członkowskim, z uwzględnieniem ich oddziałów utworzonych w innych państwach członkowskich. Fundusze powinny być jednak zasilane stopniowo, a składki powinny być początkowo ustalone na niższym poziomie i miałyby rosnąć w miarę dalszego ożywienia gospodarki. Jako podstawę obliczania składek Komisja wskazywała początkowo trzy potencjalne parametry: wysokość zobowiązań danego banku, wysokości jego aktywów lub wysokości jego zysków. Jako najbardziej zasadną podstawę Komisja określała przy tym wysokość zobowiązań banku, podkreślając, iż pomimo małego związku wysokości zobowiązań ze skalą ryzyka ponoszonego przez bank, parametr ten najlepiej odzwierciedla wysokość kwot, jakie mogą okazać się potrzebne w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec danego banku (w tabeli 5.5. przedstawione zostały podstawy naliczania opłat na fundusze restrukturyzacyjne w wybranych państwach UE).

Tabela 5.5. Podstawy naliczania opłat na fundusze restrukturyzacyjne w wybranych państwach UE

Kraj	Fundusz	Podstawa opłaty	Stawka	Planowane zasoby funduszu
Szwecja	Stability Fund	zobowiązania z wyłączeniami	0,036%	2,5% PKB w ciągu 15 lat
Niemcy	Restructuring Fund	pasywa z wyłączeniem funduszy własnych oraz depozytów klientów	0,02%–0,04% 0,00015% dla pozabilansowych instrumentów pochodnych	ok. 1 mld euro rocznie

Źródło: *Funding Systemic Crisis Resolution*, OECD, 20 March 2012, Paris, s. 7.

Zgodnie z ostatnią propozycją z czerwca 2012 r. docelowo fundusze restrukturyzacyjne powinny w ciągu dziesięciu lat zgromadzić zasoby odpowiadające 1% gwarantowanych depozytów w systemie bankowym danego kraju (czas ten może zostać wydłużony maksymalnie o 4 lata, jeśli w funduszu zostanie zgromadzony zasób środków odpowiadający 0,5% gwarantowanych depozytów w systemie bankowym danego kraju). W przypadku jeśli zasoby środków zgromadzone w funduszu spadną poniżej połowy wartości docelowej, roczna składka banków nie powinna być niższa niż 0,25% gwarantowanych depozytów (istnieje również możliwość nałożenia dodatkowej opłaty ex post). Podstawą wysokości składki poszczególnych banków powinna być zaś wartość pasywów z wyłączeniem funduszy własnych i depozytów gwarantowanych (o ile środki systemu gwarantowania depozytów mogą być wykorzystywane do celów uporządkowanej likwidacji) z uwzględnieniem m.in. ponoszonego przez dany bank ryzyka, jego sytuacji finansowej, złożoności struktury czy też znaczenia systemowego. Maksymalnie 30% należnej opłaty powinno mieć formę nieodwoływalnego zobowiązania utrzymywanego w aktywach o niskim ryzyku. Przewidziana została także możliwość pożyczek pomiędzy krajowymi funduszami restrukturyzacyjnymi. Byłby to jednak element uzupełniający, gdyż wysokość pożyczki nie mogłaby być wyższa niż połowa środków będących aktualnie w dyspozycji funduszu pożyczającego. Ponadto jej udzielenie uzależnione byłoby od zgody krajowego organu nadzoru bankowego.

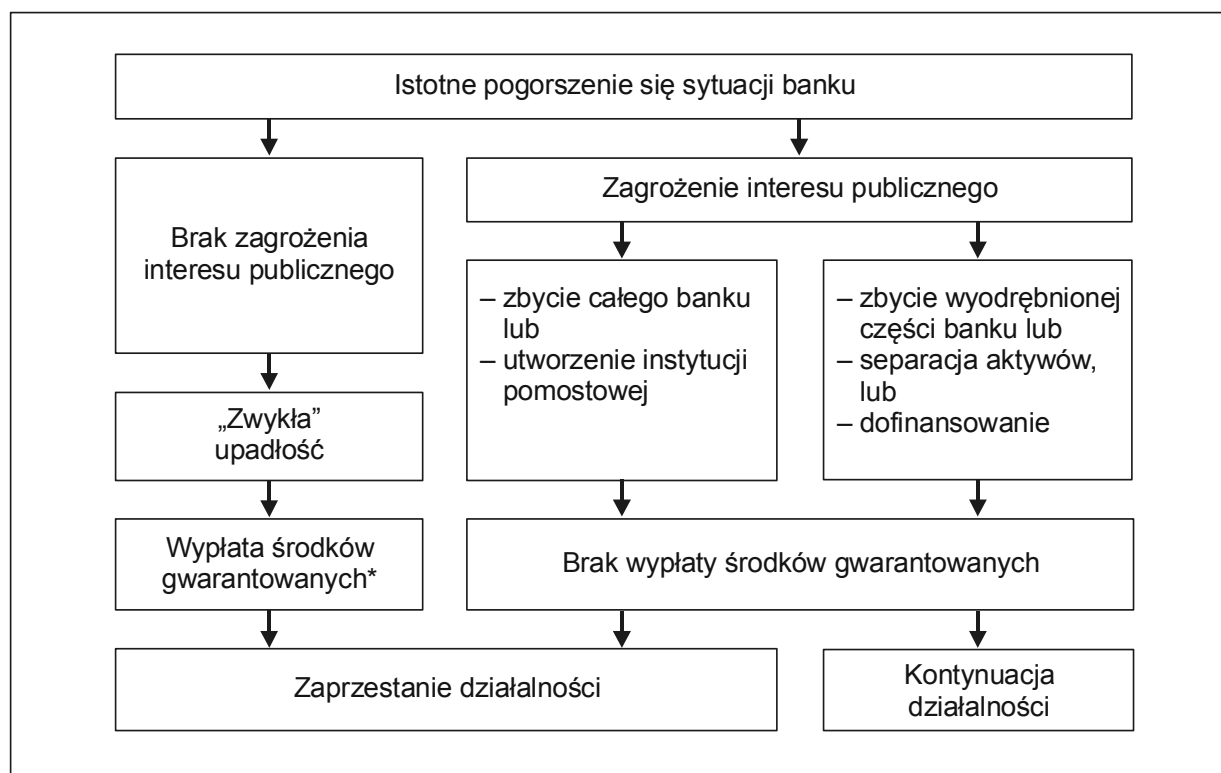
5.3. Integracja systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej

Systemy gwarantowania depozytów stanowią przede wszystkim mechanizm redukujący specyficzny rodzaj kosztów transakcyjnych działania systemu bankowego, jakie powstają na skutek upadłości banków¹⁶. Szczególnie tymi kosztami są: spadek zaufania deponentów, zachwianie systemu rozliczeń międzybankowych czy też zmniejszenie płynności sektora bankowego. Co do zasady system gwarantowania depozytów powinien także udzielać pomocy bankom tylko w szczególnych sytuacjach, w których problemy lub niewypłacalność jednego z nich mogłaby doprowadzić do zaburzeń w całym sektorze. Pomoc taka powinna mieć miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach w odniesieniu do insty-

¹⁶ T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, nr 2(23), s. 47–65.

tucji, których upadłość mogłaby wywołać panikę na rynku¹⁷. W odniesieniu do pozostałych instytucji pomoc powinna być limitowana, aby nie powodować wzrostu pokusy nadużycia oraz nie ograniczać oddziaływania mechanizmu rynkowego. Także formy pomocy powinny koncentrować się na wspieraniu przejmowania zagrożonych instytucji, a nie promowaniu samodzielnej sanacji (szczególnie gdy miałyby się ona odbywać przy udziale tej samej kadry zarządzającej, która nie zapobiegła lub nawet przyczyniła się do powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności).

Schemat 5.1. Algorytm stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wypłaty środków gwarantowanych



* ze środków zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę, iż nadrzędnym celem istnienia funduszy restrukturyzacyjnych, podobnie jak i systemów gwarantowania depozytów, jest zapobieganie ponoszeniu kosztów upadłości banków przez podatników, tym samym zasadna

¹⁷ M. Zaleska, *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej – uwarunkowania działalności i propozycje zmian dla systemu polskiego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, (red.) T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006, s. 201.

jest nie tylko możliwość wzajemnego użycia środków, którymi dysponują obydwaj, ale także łączenie funkcji i zadań tych systemów w jednym podmiocie. Należy jednak pamiętać, iż możliwość wykorzystania środków, które są już zgromadzone w systemach gwarantowania depozytów, na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna być możliwa, pod warunkiem zagwarantowania, że w przypadkach upadłości banków taki połączony system będzie w stanie wypłacić środki gwarantowane.

Jak już wcześniej zostało wskazane, naturalną konsekwencją ustanowienia jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego jest koncepcja ponadnarodowej instytucji gwarantującej depozyty. Przy czym najwyższy poziom sprawności organizacyjnej oraz przejrzystości podejmowanych decyzji zostałby osiągnięty poprzez wdrożenie modelu krajowo-unijnego, w którym jedynie depozyty zgromadzone w bankach najważniejszych systemowo z punktu widzenia całej Unii Europejskiej byłyby objęte zarówno wspólnotowym nadzorem, jak i systemem gwarantowania depozytów szczebla unijnego. Depozyty zgromadzone zaś w pozostałych bankach podlegałyby w dalszym ciągu ochronie systemów krajowych. Biorąc natomiast pod uwagę wykazaną komplementarność systemu uporządkowanej likwidacji banków i systemu gwarantowania depozytów, jedynym naturalnym rozwiązaniem jest oparcie systemu uporządkowanej likwidacji banków w Unii Europejskiej także na modelu krajowo-unijnym, w którym jedynie banki najważniejsze systemowo, z punktu widzenia całej Unii Europejskiej, byłyby objęte systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji szczebla unijnego. Reasumując powyższą analizę, można stwierdzić, iż europejski, zintegrowany system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów powinien być oparty na konstrukcji charakteryzującej się wieloma konkretnymi cechami (tabela 5.6.).

Tabela 5.6. Pożądane cechy europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów

Obszar	Pożądane cechy	
	części ponadnarodowej	części krajowej
1	2	3
Konstrukcja formalna	<ul style="list-style-type: none"> – powołanie do życia mocą traktatu – jasno określone zasady działania – obowiązkowy dla wszystkich banków nadzorowanych przez ponadnarodowy organ nadzoru bankowego (EBC) 	<ul style="list-style-type: none"> – powołanie do życia mocą aktu prawnego rangi ustawy – jasno określone zasady działania – obowiązkowy dla wszystkich pozostałych banków

1	2	3
Miejsce w sieci bezpieczeństwa	– formalny element sieci bezpieczeństwa, mający takie same prawa jak też dostęp do danych i informacji co krajowe (europejski) organ nadzoru bankowego czy krajowe banki centralne (EBC)	
Poziom ochrony deponentów	– taki sam	
Środki zarządzania kryzysowego	– taki sam katalog instrumentów	
Organ podejmujący decyzje o zastosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	– ponadnarodowy organ nadzoru bankowego (EBC)	– krajowy organ nadzoru bankowego
Źródła finansowania	<ul style="list-style-type: none"> – jasno określone źródła podstawowe i dodatkowe – wysokość składek uzależniona od poziomu ryzyka ponoszonego przez bank – system finansowania ex ante uzupełniony formułą ex post – zdefiniowany ex ante docelowy poziom zasobów 	

Źródło: opracowanie własne

Zakończenie

Z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego sektora bankowego utworzenie zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów jest kompleksową odpowiedzią, pozwalającą na wyposażenie sieci bezpieczeństwa zarówno we wszystkich państwach UE, jak i na szczeblu Wspólnoty w jednolite i skuteczne narzędzia, umożliwiające odpowiednio wczesne reagowanie na problemy w sektorze bankowym i niedopuszczenie do powstania bezpośrednich kosztów dla podatnika. Wdrożenie nowych zasad w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym szczególnie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zapewni, iż bank, którego sytuacja finansowa ulegnie nieodwracalnemu pogorszeniu zostanie zlikwidowany w sposób nieobciążający kosztami podatników, przy jednoczesnej ochronie jego deponentów. Projektując szczegółowe rozwiązania, trzeba jednak być świadomym, iż o skuteczności nowych rozwiązań będą decydować nie tylko nowe narzędzia, będące w dyspozycji zintegrowanego systemu, ale przede wszystkim jego rzeczywista „siła” finansowa, czyli zasób środków, którymi będzie dysponował zarówno na unijnym, jak i na krajowych szczeblach. To wyzwanie staje się jednak szczególnie ambitne, jeśli weźmiemy pod uwagę wielkość największych banków

w Unii Europejskiej zarówno w odniesieniu do PKB krajów, w których mają swoją siedzibę, jak też PKB całej wspólnoty.

Na zakończenie warto podkreślić znaczenie wpływu zaburzeń i zdarzeń kryzysowych w sektorze bankowym na potencjalny, docelowy kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów. Podczas trwania kryzysu, jak też niedługo po jego przezwyciężeniu, dużo łatwiej jest przeprowadzić zmiany w sieci bezpieczeństwa niż w czasie stabilnej sytuacji na rynku, kiedy to skłonność do ustępstw i kompromisów jest, co do zasady, mniejsza¹⁸. Wprowadzenie w życie zmian proponowanych w powyższym opracowaniu byłoby nie do zrealizowania jeszcze kilka lat temu. Obecny kryzys stał się jednak swoistym katalizatorem zmiany postrzegania poszczególnych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej będących dotychczas zbiorem elementów funkcjonujących praktycznie autonomicznie zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. Należy zatem jak najlepiej wykorzystać „szansę”, jaką stworzył nam kryzys, pamiętając jednak, iż nowe propozycje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów, stanowiące jeden z filarów unii bankowej, muszą być realizowane z zamiarem stworzenia rozwiązania długoterminowego, które będzie determinować kształt i bezpieczeństwo europejskiego sektora bankowego przez następne kilkanaście, a może nawet kilkadziesiąt lat.

Bibliografia

- Banks around the World (www.relbanks.com – 11.01.2013).
- Demirgüç-Kunt A., Kane E.J., *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?*, „Journal of Economic Perspectives” 2002, Vol. 16, No. 2 Spring.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E.J., Laeven L., *Adoption and Design of Deposit Insurance*, [w:] *Deposit insurance around the world. Issues of design and implementation*, (red.) A. Demirgüç-Kunt, E.J. Kane, L. Laeven, MIT Press, Cambridge 2008.
- Eurostat, ec.europa.eu/eurostat (dostęp: 11.01.2013).
- Funding Systemic Crisis Resolution*, OECD, Paris, 20 March 2012.
- Hwang D-Y., Shie F-Sh., Wang K., Lin J-Ch, *The pricing of deposit insurance considering bankruptcy costs and closure policies*, „Journal of Banking and Finance” 2009, Vol. 33, Issue 10.

¹⁸ A. Demirgüç-Kunt, E.J. Kane, L. Laeven, *Adoption and Design of Deposit Insurance*, [w:] *Deposit insurance around the world. Issues of design and implementation*, (red.) A. Demirgüç-Kunt, E.J. Kane, L. Laeven, MIT Press, Cambridge 2008, s. 70.

- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, nr 2(23).
- Pawłowicz L., *Stabilność polskiego systemu bankowego w świetle procesów integracji rynków finansowych*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, (red.) L. Pawłowicz, R. Wierzba, Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2003.
- Pennacchi G.G., *Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality*, „Journal of Financial Intermediation” 2005, Vol. 14, Issue 4.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012) 280/3, European Commission, Brussels 6.06.2012.
- Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions. A joint paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England, 10 December 2012.
- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1.
- Szeląg K., *Funding of Deposit Guarantee Schemes in the EU – the current reform*, „European Commission” 5–7.04.2011.
- Wierzba R., *System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia francuskie*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1(26).
- Zaleska M. (red.), *Współczesna bankowość*, Difin, Warszawa 2007.
- Zaleska M., *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej – uwarunkowania działalności i propozycje zmian dla systemu polskiego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, (red.) T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006.
- Zaleska M., *System ochrony klientów sektora finansowego*, [w:] *Bankowość*, (red.) M. Zaleska, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Streszczenie

Celem opracowania jest wskazanie pożądanego kształtu systemu uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej oraz próba odpowiedzi na pytanie o stopień integracji takiego systemu. Przeprowadzona analiza nie ogranicza się jedynie do teoretycznych i modelowych aspektów zagadnienia, ale obejmuje także postulaty w zakresie kluczowych elementów i mechanizmów funkcjonowania systemu, mającego zapewnić uporządkowaną likwidację banków, jak też odpowiednią ochronę depozytów zgromadzonych w europejskim sektorze bankowym. Zdaniem autora z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego sektora bankowego jedynie utworzenie systemu zintegrowanego opartego

o model krajowo-unijny jest rozwiązaniem, pozwalającym na wyposażenie sieci bezpieczeństwa zarówno we wszystkich państwach UE, jak i na szczeblu wspólnoty w jednolite i skuteczne narzędzia, umożliwiające odpowiednio wczesne reagowanie na problemy w sektorze bankowym i niedopuszczenie do powstania bezpośrednich kosztów dla podatnika.

Summary

The aim of this chapter is to identify the desired shape of the system of resolution of banks and deposit guarantee in the European Union and to attempt to answer the question about the degree of integration of such a system. The analysis is not limited to theoretical and modeling aspects of the subject but also includes demands on key elements of the system and mechanisms designed to ensure a resolution of banks, as well as adequate protection for the deposits held by the European banks. According to the author, from the point of view of security of the European banking sector only an integrated system based on nationally-EU model is a solution that equips both the European safety net, as well as the safety nets at domestic level with consistent and effective tools to enable timely response to the problems in the banking sector and to prevent the occurrence of the direct cost to the taxpayer.

Słowa kluczowe: unia bankowa, system gwarantowania depozytów, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków.