

3. Unia bankowa

Joanna Żabińska

Przedmiotem zainteresowania w tym rozdziale będą nowo utworzone instytucje, instrumenty i procedury w ramach jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego oraz europejskiego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

3.1. Geneza unii bankowej

Genezy unii bankowej należy szukać w zaleceniach raportu de Larosiere'a. Przygotowanie tego raportu zleciła grupie de Larosiere'a Komisja Europejska po upadku Lehmann Brothers, aby zbadano przyczyny zapaści w europejskim sektorze bankowym. Przewodniczący grupy w liście dołączonym do raportu z 25 lutego 2009 roku domaga się jako antidotum na pojawienie się kolejnego, głębokiego kryzysu „ustanowienia silniejszego, skoordynowanego nadzoru zarówno makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego tworzonego w oparciu o istniejące struktury z równoważnymi standardami dla wszystkich, co pozwoliłoby zachować uczciwą konkurencję w ramach całego rynku wewnętrznego”⁸⁵. Po trzech latach od opublikowania raportu de Larosiere'a, po kolejnych perturbacjach w sektorze bankowym Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Cypru, 28 czerwca 2012 r. na szczycie szefów państw i rządów UE uznano konieczność dokonania głębokich reform, które w krajach europejskich przyjęły formę unii bankowej. Głównym celem unii bankowej było zapewnienie (zabezpieczenie) stabilności sektora finansowego jak również przywrócenie fundamentalnej zasady gospodarki rynkowej – odpowiedzialności podmiotów za poniesione straty. Dotyczy to głównie wielkich i ważnych sys-

⁸⁵ G. Brudziński, *Trzy lata po raporcie*, „Bank” 2012, nr 2, s. 12.

temowo banków, które wchodziły w wysoko ryzykowne operacje, mając świadomość, że w razie kłopotów będą ratowane przez państwo w myśl zasady *too big to fail*⁸⁶.

W dniu 29 czerwca 2012 roku szefowie państw i rządów strefy euro wezwali Komisję Europejską do przedstawienia wniosków w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego z udziałem Europejskiego Banku Centralnego. Na tym posiedzeniu Rada UE zleciła swojemu przewodniczącemu opracowanie w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej, przewodniczącym Eurogrupy i prezesom EBC harmonogramu działań na rzecz urzeczywistnienia prawdziwej unii gospodarczej i walutowej. Unia bankowa w intencji jej pomysłodawców miała ochronić strefę euro przed kolejnym kryzysem finansowym. Tymczasem w wyniku rosnących powiązań i współzależności między bankami, rynkami i instrumentami, zawirowania na rynkach finansowych i upadek Lehmann Brothers uruchomiły efekt domina, w rezultacie którego wiele banków znalazło się na progu bankructwa. Żeby nie dopuścić do masowych bankructw i zapaści światowego sektora bankowego, rządy poszczególnych krajów przygotowały pakiety ratunkowe. Szacuje się, że od momentu wybuchu kryzysu finansowego rządy wielu krajów musiały wyasygnować więcej niż 1,5 biliona euro, aby uratować i stabilizować swoje sektory bankowe⁸⁷. Żeby ta sytuacja się nie powtórzyła, konieczne było zdiagnozowanie przyczyn wybuchu kryzysu i zainicjowanie reform. W efekcie dokonanej diagnozy przyczyn uznano, że unia bankowa powinna składać się z następujących elementów obejmujących:

- jednolity zbiór przepisów regulujących zasady funkcjonowania banków,
- europejski nadzór bankowy,
- europejski mechanizm uporządkowanej likwidacji,
- europejski system gwarancji depozytów.

Tak skonstruowana unia bankowa mogłaby pomóc w łagodzeniu kryzysów m.in. poprzez:

- rozerwanie sprzężenia zwrotnego między niewypłacalnymi bankami i niewypłacalnymi państwami;
- zmniejszenie hazardu moralnego poprzez umożliwienie kontrolowanej upadłości (*resolution*) banków, które są „zbyt duże, żeby upaść” (*too big to fail*);

⁸⁶ J. Żabińska, *Znaczenie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem ważnych systemowo instytucji finansowych*, [w:] *Zapobieganie i zarządzanie kryzysem finansowym*, (red.) J. Żabińska, K. Mitrega-Niestrój, B. Puszer, CeDeWu Warszawa 2012, s. 57–58.

⁸⁷ S. Aufhuppe, *Ein Kompromis und viele Fragen*, „Handelsblatt” z 21.03.2014 r.

- zwiększenie zaufania deponentów poprzez harmonizację systemów gwarancji depozytów;
- większy ponadnarodowy nadzór umożliwiający wcześniejszą identyfikację ryzyk w sektorze bankowym⁸⁸.

Ponieważ w latach 2007–2010 krajowe nadzory zawiodły, w celu zapewnienia stabilności poszukiwano nowych rozwiązań. Jednym z nich była propozycja utworzenia dwustopniowego systemu nadzoru, w ramach którego jednolity wspólny nadzór będzie obejmował wielkie i transgranicznie działające banki, podczas gdy pozostałe banki będą podlegać nadzorowi krajowemu.

Wiele kontrowersji wzbudziła propozycja usytuowania jednolitego nadzoru w ramach EBC. Usytuowanie nadzoru pod „dachem” EBC wynika z faktu, że ten model nadzorczy ma umocowanie prawne w aktualnie funkcjonującym Traktacie UE (art. 127 p. 6) i nie wymagał jego zmiany, co mogłoby mieć miejsce gdyby powołano odrębnie funkcjonującą instytucję. Traktat ten rozstrzyga także to, kto może powierzyć EBC to zadanie. Artykuł 127 p. 6 stanowi, że Rada UE po konsultacji z Parlamentem Europejskim może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu w drodze rozporządzenia szczególne zadania dotyczące polityki w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi z wyjątkiem inwestycji ubezpieczeniowych⁸⁹.

Działalność nadzoru polega na monitorowaniu realizacji przez instytucje kredytowe ustalonych reguł ostrożnościowych. Regulacje te były często znacznie zróżnicowane w poszczególnych krajach UE i strefy euro. W ostatnich latach UE poczyniła znaczne postępy we wprowadzaniu harmonijnego zbioru regulacji w obszarze sektora bankowego i nadzoru. Szansą na dalsze ujednoczenie regulacji funkcjonowania sektora bankowego w UE jest implementacja reguł ostrożnościowych Bazylei III. W Unii Europejskiej mają one obowiązywać w formie dyrektyw i rozporządzeń określanych jako pakiet CRD IV/CRR zawierający między innymi dyrektywy i rozporządzenia dotyczące nadzoru i mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁹⁰.

Ważną część unii bankowej stanowi jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*) wraz z funduszem likwidacji. Mechanizm ten stanowi logiczne i konieczne uzupełnienie

⁸⁸ L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, [w:] „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. I, Gdańsk, s. 460.

⁸⁹ *Dokumenty Wspólnot Europejskich, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Polityka gospodarcza i walutowa*, Lubelskie Wydawnictwo Prawne, Lublin 1994, s. 95.

⁹⁰ P. Szpunar, *Pakiet CRD a polityka makroostrożnościowa*, „Bank” 2014, nr 3, s. 65–69.

jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM – *Single Supervisory Mechanism*). W mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji chodzi o to, aby bankructwo banku nie powodowało destabilizacji całego systemu finansowego. Najważniejszym elementem mechanizmu SRM jest wbudowana zasada, według której koszty sanacji lub likwidacji były ponoszone przez właścicieli i wierzycieli oraz innych uczestników sektora finansowego, a nie jak dotąd przez podatników. Jeżeli środki akcjonariuszy, wierzycieli i środki funduszu likwidacyjnego będą niewystarczające, dopiero wówczas konieczny będzie udział pieniędzy podatników.

Zdaniem wielu polityków i ekonomistów unia bankowa jest ambitnym projektem, który ma na celu nie tylko zapewnić stabilne funkcjonowanie sektora bankowego, ale także wzmocnić efektywność i integrację rynkową w Unii Europejskiej.

Według ówczesnego komisarza ds. rynku wewnętrznego, Michela Barnier, UE dzięki unii bankowej uczyniła poważny krok naprzód w procesie integracji⁹¹.

Ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego było rezultatem szeregu decyzji rozłożonych w czasie podejmowanych przez uprawnione do tego instytucje UE. Chronologicznie można wyróżnić kolejne etapy działań stanowiące podstawę rozporządzenia Rady UE o utworzeniu jednolitego mechanizmu nadzorczego.

3.2. Jednolity mechanizm nadzorczy jako pierwszy filar europejskiej unii bankowej

Etapy działań na rzecz ustanowienia w UE jednolitego nadzoru bankowego

W czerwcu 2012 r. na szczycie państw UE zobowiązano Komisję Europejską do pilnego przedstawienia propozycji jednolitego nadzoru bankowego, a Radę – do ich rozważenia⁹². Na tej podstawie Komisja Europejska 12 września 2012 r. przedstawiła plan na rzecz działania unii bankowej oraz projekty ustawodawcze dotyczące powierzenia nowych zadań nadzorczych Europejskiemu Bankowi Centralnemu oraz modyfikacji zadań Europejskiego Urzędu ds. Nadzoru Bankowego⁹³.

⁹¹ *Ein grosser Schritt voran*, „Handelsblatt” 20.12.2013 r.

⁹² *Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro*, Bruksela, <http://www.ecb.europa.eu> [29.06.2012].

⁹³ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej*, Komisja Europejska, 12.09.2012 r.

13 grudnia 2012 r. Rada Ecofin zaaprobowwała wniosek Rady UE o utworzeniu jednolitego mechanizmu nadzorczego, który miał stanowić centralny element unii bankowej. Porozumienie trójstronne w tej sprawie, pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską, zostało zawarte 19 marca 2013 r.⁹⁴. Ustalono, że na jednolity mechanizm nadzorczy będzie się składał Europejski Bank Centralny oraz krajowe organa nadzorcze strefy euro. Organem odpowiedzialnym za przygotowanie zadań nadzorczych w ramach EBC ma być Rada ds. Nadzoru. Jej rozporządzenia będą przyjmowane lub odrzucane przez Radę Prezesów EBC.

12 września 2013 r. Parlament Europejski przyjął propozycję Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz oraz Prezes EBC Mario Draghi podpisali oświadczenie zobowiązujące obie instytucje do zawarcia porozumienia w sprawie współpracy obydwu instytucji w zakresie procedur związanych z jednolitym mechanizmem nadzoru. Zostało ono formalnie zatwierdzone decyzją Parlamentu Europejskiego z 9 października 2013 r.⁹⁵. Zapewniło ono ścisły nadzór Parlamentu Europejskiego nad realizacją zadań nadzorczych EBC w drodze regularnej wymiany poglądów z właściwą Komisją Parlamentu Europejskiego.

15 października 2013 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie w sprawie utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego, powierzając Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Formalnie rozporządzenie to weszło w życie 3 listopada 2013 r.⁹⁶.

Do głównych celów SSM należy zapewnienie bezpieczeństwa i dobrej kondycji europejskiemu systemowi bankowemu oraz zwiększenie stabilności i integracji finansowej w Europie⁹⁷.

Powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu zadań związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi wymaga jasnego określenia roli EBC w ramach SSM.

⁹⁴ *Bank Supervision: Council confirms agreement with EP*, Bruksela, <http://www.consilium.europa.eu/> [18.09.2013].

⁹⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2013 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim a EBC w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, Dz. U. UE L320/1 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 1–6.

⁹⁶ Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy UE L287/63 z 29 października 2013 r.

⁹⁷ K. Pawlik, *Kompetencje organów w ramach SSM*, „Bank” 2014, nr 2, s. 12.

Rola EBC w jednolitym mechanizmie nadzorczym

W skład jednolitego mechanizmu nadzorczego wchodzi EBC oraz właściwe organy krajowe. EBC jest odpowiedzialny za jego skuteczne i spójne funkcjonowanie, a wraz z właściwymi organami krajowymi podlega obowiązkowi współpracy oraz wymiany informacji niezbędnych do wykonywania zadań powierzonych EBC w ramach SSM.

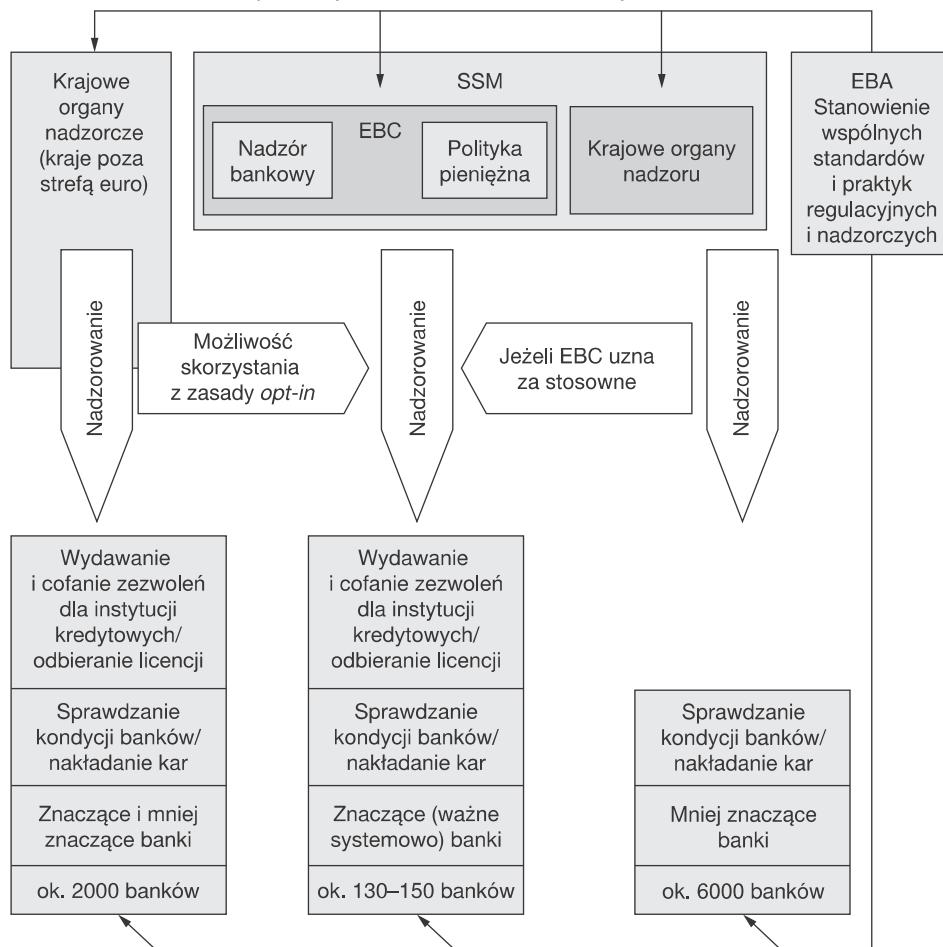
W jednolitym mechanizmie oprócz krajów strefy euro mogą również uczestniczyć państwa spoza strefy euro na podstawie zawartego porozumienia o bliższej współpracy. Do zadań powierzonych EBC w celu realizacji nadzoru ostrożnościowego należy między innymi:

- wydawanie i cofanie zezwoleń dla instytucji kredytowych;
- wykonywanie zadań należących do instytucji kredytowych państwa członkowskiego związanych z planowanym otwarciem oddziału lub rozpoczęciem świadczenia usług transgranicznych na terytorium państwa nieuczestniczącego;
- ocena powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji w instytucjach kredytowych, chyba że dotyczą one przypadków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków;
- zapewnienie zgodności z prawem unijnym, w tym z dyrektywami i krajowym ustawodawstwem transponującym te dyrektywy;
- przeprowadzanie przeglądów nadzorczych w celu określenia, czy zasady, strategie, procedury i mechanizmy wprowadzone przez instytucje kredytowe oraz fundusze własne utrzymywane przez te instytucje, zapewniają prawidłowe zarządzanie ryzykiem i jego pokrycie;
- nakładanie na instytucje kredytowe na podstawie przeprowadzonych przeglądów nadzorczych, szczególnych dodatkowych wymogów w zakresie funduszy własnych, płynności oraz innych środków;
- sprawowanie nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych mających siedzibę w jednym z uczestniczących państw członkowskich;
- uczestniczenie w nadzorze dodatkowym nad konglomeratem finansowym w odniesieniu do instytucji kredytowych, które wchodzi w jego skład, oraz pełnienie funkcji koordynatora w przypadku wyznaczenia EBC jako koordynatora do spraw konglomeratu finansowego;
- realizowanie zadań nadzorczych w zakresie planów naprawczych oraz wczesnej interwencji, w przypadku gdy instytucja kredytowa nie spełnia obowiązujących wymogów ostrożnościowych lub prawdopodobnie je narusza⁹⁸.

⁹⁸ Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013..., z dnia 15 października 2013 r., art. 4, ust. 1–2.

Przy wykonywaniu powyższych zadań EBC jest zobligowany do przestrzegania prawa unijnego oraz odpowiednich przepisów krajowych, będących transpozycją unijnych dyrektyw oraz rozporządzeń, również w przypadku gdy te ostatnie dają państwom członkowskim prawo wyboru opcji.

Rys. 3.1. Rola EBC w jednolitym mechanizmie nadzorczym



Źródło: Bundesverband deutsche Banken e.V.

W rozporządzeniu ustanawiającym Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM) ustalono, że EBC będzie blisko współpracował z pozostałymi unijnymi organami nadzorczymi, a zwłaszcza z Europejskim Urzędem ds. Nadzoru Bankowego, Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiP), Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów

Emerytalnych (EUNUIPPE), Europejską Radą Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz z każdym instrumentem publicznej pomocy finansowej, w tym Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (EFSSF) i Europejskim Mechanizmem Stabilności (ESM).

EBC podejmując niezbędne działania mające na celu realizację postawionych przed nim zadań, w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, korzysta z uprawnień nadanych mu przez rozporządzenie powierzające mu szczególne zadania związane z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (art. 4).

W celu wykonania swoich zadań nadzorczych, wynikających z rozporządzenia, EBC może nakładać administracyjne kary pieniężne za naruszenie stosowanego bezpośrednio prawa UE oraz sankcje „w przypadku naruszeń rozporządzeń lub decyzji EBC”, które szczegółowo opisuje art. 18 ust. 7 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.

Sankcje oraz środki administracyjne mogą być także zastosowane w stosunku do zarządzających instytucjami kredytowymi, jeżeli ponoszą odpowiedzialność za popełnione przez te podmioty naruszenia. Informacje o wszelkich zastosowanych sankcjach są podawane do publicznej wiadomości.

Ramy jednolitego mechanizmu nadzorczego

EBC na podstawie propozycji Rady ds. Nadzoru i w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi podaje do publicznej wiadomości ramy jednolitego mechanizmu, które określają między innymi:

- metodologię oceny kryteriów, na mocy których instytucje kredytowe są lub przestają być zaliczane do istotnych, ważnych systemowo instytucji finansowych (banków);
- kryteria, na mocy których EBC wydaje krajowym organom instrukcje, zalecenia lub wytyczne dla zapewnienia spójności w zakresie nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, także objęcia krajowych instytucji kredytowych bezpośrednim nadzorem EBC;
- procedury przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu do analizy projektów decyzji odnoszących się do relacji między EBC, a krajowymi organami nadzorczymi w zakresie nadzoru nad instytucjami zakwalifikowanymi jako istotne systemowo;
- procedury dotyczące relacji między EBC a krajowymi organami nadzorczymi w zakresie nadzoru nad instytucjami uznanymi za nieistotne systemowo.

Za instytucje istotne systemowo uznano takie, których:

- całkowita wartość aktywów (rozumiana jako aktywa w bilansie sporządzanym zgodnie z unijnymi regulacjami prawnymi do celów ostrożnościowych) przekracza 30 mld EUR⁹⁹;
- całkowita wartość aktywów w PKB kraju uczestniczącego, będącego siedzibą instytucji, przekracza 20%;
- właściwe krajowe organy państwa uczestniczącego wskazały je jako istotne dla gospodarki, a EBC po przeprowadzeniu wszechstronnej oceny potwierdził tę opinię. Krajowy próg istotności dla gospodarki został określony jako równoczesne spełnienie dwóch warunków: całkowita wartość aktywów w danym roku kalendarzowym/produkt krajowy brutto w cenach rynkowych $\geq 0,2$ oraz całkowita wartość aktywów w danym roku kalendarzowym ≥ 5 mld EUR¹⁰⁰.

W szczególnych przypadkach EBC może uznać daną instytucję za systemowo ważną, jeśli posiada ona bankowe jednostki zależne w co najmniej dwóch uczestniczących państwach, a aktywa lub pasywa transgraniczne stanowią istotną część jej całkowitych aktywów lub pasywów.

W ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego bezpośrednim nadzorem EBC objęte zostaną trzy najistotniejsze instytucje kredytowe w każdym uczestniczącym kraju członkowskim.

Struktura organizacyjna pionu nadzorczego w EBC

Tak szeroki wachlarz zadań postawionych przed EBC w związku z ustanowieniem jednolitego mechanizmu nadzorczego wymagał powołania do życia w ramach EBC Rady ds. Nadzoru. W jej skład wchodzi przewodniczący, wiceprzewodniczący, trzech przedstawicieli EBC mianowani przez Radę Prezesów oraz po jednym reprezentancie właściwego organu nadzorczego uczestniczącego kraju członkowskiego.

Na czele Rady stoi przewodniczący powoływany na 5-letnią nieodnawialną kadencję, który nie może sprawować żadnych funkcji w ramach właściwych organów krajowych, nie może być członkiem Rady Prezesów, a jego doświadczenie

⁹⁹ Rozporządzenie EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (EBC/2014/17), <http://www.ecb.europa.eu> [25.04.2014].

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 55.

zawodowe, poparte uznaną pozycją, powinno potwierdzać doskonałą znajomość bankowości i finansów. 16 grudnia 2013 roku Rada Unii Europejskiej powołała na to stanowisko Danielle Nouy.

Na stanowisko wiceprzewodniczącego powołano zgodnie z wytycznymi rozporządzenia osobę spośród członków Zarządu EBC – Sabine Lautenschlager. Trzema przedstawicielami EBC powołanymi przez Radę Prezesów do Rady ds. Nadzoru zostali: Ignazio Angeloni, Sirkka Hamalainen oraz Julie Dickinson¹⁰¹.

Decyzje Rady ds. Nadzoru podejmowane są zwykłą większością głosów. W sytuacjach nierozstrzygniętych w głosowaniu decydujący głos należy do Przewodniczącego. Decyzje w sprawie przyjęcia rozporządzeń dotyczących powierzonych EBC zadań nadzorczych są podejmowane kwalifikowaną większością głosów¹⁰².

Rada ds. Nadzoru przygotowuje projekty decyzji na podstawie posiadanych przez siebie informacji, materiałów i działań nadzorczych, które przedstawia Radzie Prezesów do zatwierdzenia oraz do wglądu właściwych organów krajów strefy euro uczestniczących w SSM. Działania Rady ds. Nadzoru wspomaga sekretariat, przygotowując posiedzenia Rady. Niezależnie od tego Rada ds. Nadzoru powołuje spośród swoich członków komitet sterujący, który również ma wspomagać działania Rady ds. Nadzoru i przygotowywać jej posiedzenia.

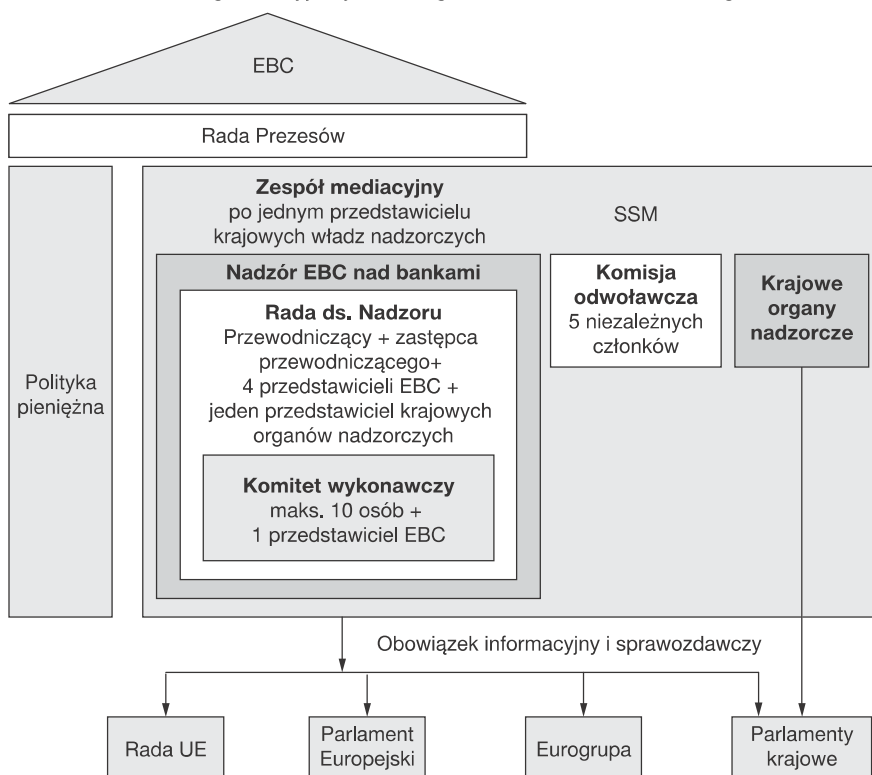
Komitet sterujący Rady ds. Nadzoru nie ma uprawnień decyzyjnych. Na jego czele stoi przewodniczący lub w razie jego nieobecności – wiceprzewodniczący Rady ds. Nadzoru. Komitet powinien liczyć maksymalnie 10 członków, w tym przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i dodatkowego przedstawiciela EBC oraz 5 przedstawicieli właściwych organów krajowych. W projekcie rozporządzenia podkreśla się, że komitet sterujący wykonuje zadania przygotowawcze w interesie Unii jako całości i działa w pełnej przejrzystości z Radą ds. Nadzoru¹⁰³.

Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego przewiduje również utworzenie Rady Odwoławczej. Jej zadaniem będzie przeprowadzenie przeglądu decyzji nadzorczych na wniosek osoby fizycznej lub prawnej, która jest adresatem takiej decyzji lub której ona bezpośrednio i osobiście dotyczy z punktu widzenia zgodności kwestionowanych decyzji z rozporządzeniem w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Projekt decyzji EBC w tej sprawie został przyjęty przez Radę Prezesów 16 kwietnia 2014 r.

¹⁰¹ *Raport kwartalny o jednolitym mechanizmie nadzorczym*, 2014/2, EBC Frankfurt, maj 2014 r., s. 4.

¹⁰² Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013..., *op. cit.*, art. 26, ust. 6–7.

¹⁰³ Rozporządzenie Rady UE nr 1024/2013..., *op. cit.*, art. 9 i 10.

Rys. 3.2. Struktura organizacyjna jednolitego mechanizmu nadzorczego

Źródło: Bundesverband deutsche Banken e. V.

Aby ułatwić zapewnienie rozdziału funkcji związanych z polityką pieniężną od zadań nadzorczych, rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego przewiduje utworzenie jeszcze jednego organu wewnętrznego: zespołu mediacyjnego. Jego zadaniem będzie rozstrzyganie na wniosek właściwego organu krajowego różnic zdań dotyczących sprzeciwu Rady Prezesów wobec projektu decyzji przygotowanego przez Radę ds. Nadzoru. W zespole mediacyjnym będą zasiadać osoby wybrane spośród członków Rady Prezesów i Rady ds. Nadzoru. Projekt rozporządzenia EBC w tej sprawie został przyjęty przez Radę Prezesów. Formalne uchwalenie miało nastąpić w maju 2014¹⁰⁴.

Wzajemne relacje między Radą Prezesów i Radą ds. Nadzoru regulują regulaminy wewnętrzne obydwu tych organów. Oba regulaminy podaje się do wiadomości publicznej. Regulamin Rady ds. Nadzoru zapewnia równe traktowanie wszystkich uczestniczących państw członkowskich.

¹⁰⁴ *Raport kwartalny o Jednolitym Mechanizmie...*, op. cit.

W celu prawidłowej realizacji funkcji nadzorczej zleconej EBC konieczne było stworzenie nowej struktury organizacyjnej w ramach EBC zajmującej się wyłącznie kwestiami zadań nadzorczych w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. W tym celu utworzono cztery nowe dyrekcje generalne oraz odrębny Sekretariat Rady ds. Nadzoru.

Nowe dyrekcje generalne będą zajmować się bieżącym bezpośrednim i pośrednim nadzorem nad istotnymi i mniej istotnymi bankami. I tak:

- Dyrekcje Nadzoru Makroostrożnościowego I i II będą zajmować się bieżącym nadzorem bezpośrednim nad około 130 istotnymi grupami bankowymi. Aktualnie (maj 2014 r.) prowadzony jest podział banków pomiędzy obie dyrekcje generalne według stopnia ich złożoności, modeli biznesowych oraz ekspozycji na ryzyko. Do I Dyrekcji zostało przydzielonych 30 banków o największym znaczeniu systemowym, zaś pozostałe banki – do II Dyrekcji.
- Dyrekcja Generalna Nadzoru Mikroostrożnościowego III odpowiada za nadzór pośredni nad mniej istotnymi bankami.
- Dyrekcja Generalna Nadzoru Mikroostrożnościowego IV zajmuje się między innymi zezwoleniami, egzekwowaniem prawa i sankcji, rozwojem metod i standardów nadzoru, planowaniem i koordynacją programów badań nadzorczych, zarządzaniem kryzysowym, polityką nadzorczą oraz zagadnieniami nadzorczej analizy ryzyka¹⁰⁵.

Dla sprawnego funkcjonowania pionu nadzorczego w EBC utworzono odrębny Sekretariat Rady ds. Nadzoru jako jednostkę organizacyjną w randze dyrekcji, składającej się z dwóch sekcji:

1. Procedur decyzyjnych,
2. Polityki decyzyjnej.

Kolejnym elementem pionu nadzorczego w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego jest utworzenie Wspólnych Zespołów Nadzorczych. Będą one prowadzić nadzór operacyjny nad istotnymi, ważnymi systemowo bankami. Każdym zespołem będzie zarządzać koordynator z ramienia EBC, a w skład zespołów będą wchodzić inspektorzy z EBC, jak i z właściwych organów krajowych uczestniczących państw członkowskich. Wspólne Zespoły Nadzorcze mają uzyskać pełną gotowość operacyjną do listopada 2014 r. Wymaga to określenia zadań, procedur i infrastruktury koniecznej do osiągnięcia pełnej gotowości operacyjnej¹⁰⁶.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 6–7.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 9.

Zadania realizowane przez organy pionu nadzorczego w EBC będą finansowane z opłat nakładanych przez EBC na instytucje kredytowe, mające siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim. Metodyka naliczania opłat nadzorczych oraz projekt rozporządzenia EBC w tej sprawie zostanie poddany konsultacjom społecznym, których rozpoczęcie przewidywane było do końca maja 2014 r.¹⁰⁷.

Z raportu kwartalnego z postępów z wdrażania rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego obejmującego okres od 4 lutego do 3 maja 2014 r. wynika, że:

- Tworzenie struktur zarządczych jednolitego mechanizmu nadzorczego znajduje się w fazie finalnej. Szczególnie aktywnie pracowała Rada ds. Nadzoru, która odbyła 5 posiedzeń oraz uchwaliła własny regulamin, na mocy którego powołano Komitet Sterujący. Przyjęta została także decyzja EBC w sprawie ustanowienia Administracyjnej Rady Odwoławczej. Bliskie ukończenia są prace nad rozporządzeniem EBC w sprawie ustanowienia zespołu mediacyjnego.
- Na wniosek Rady ds. Nadzoru, 25 kwietnia 2014 r. Rada Prezesów przyjęła rozporządzenie ramowe w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Rozporządzenie to określa praktyczne aspekty stosowania art. C rozporządzenia w sprawie SSM dotyczącego współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi w ramach mechanizmu.
- Na podstawie uwag przekazanych przez właściwe organy krajowe udoskonalono model nadzoru dla SSM.
- Rozpoczęto tworzenie wspólnych zespołów nadzorczych, które będą stanowić główną strukturę operacyjną prowadzenia nadzoru w ramach SSM. Zespoły te będą bezpośrednio nadzorować około 130 grup bankowych uznanych za istotne zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SSM.
- Znaczne postępy zanotowano w procesie wszechstronnej oceny¹⁰⁸.

Europejski Bank Centralny przed podjęciem funkcji nadzorczych nad bankami uznał za konieczne sprawdzenie sytuacji finansowej przejmowanych pod nadzór banków. Na zaplanowaną wszechstronną ocenę (*comprehensive assesment* – CA) składa się: ocena ryzyka na podstawie bilansów (*Supervisory Risk Assessment* – SRA), przegląd jakości aktywów (*Asset Quality Review* – AQR) i test warunków skrajnych (*stress test*)¹⁰⁹. Jeśli chodzi o ocenę ryzyka na podstawie bilansów (SRA), to trzy główne cele przyświecają operacji wszechstronnej oceny, a mianowicie:

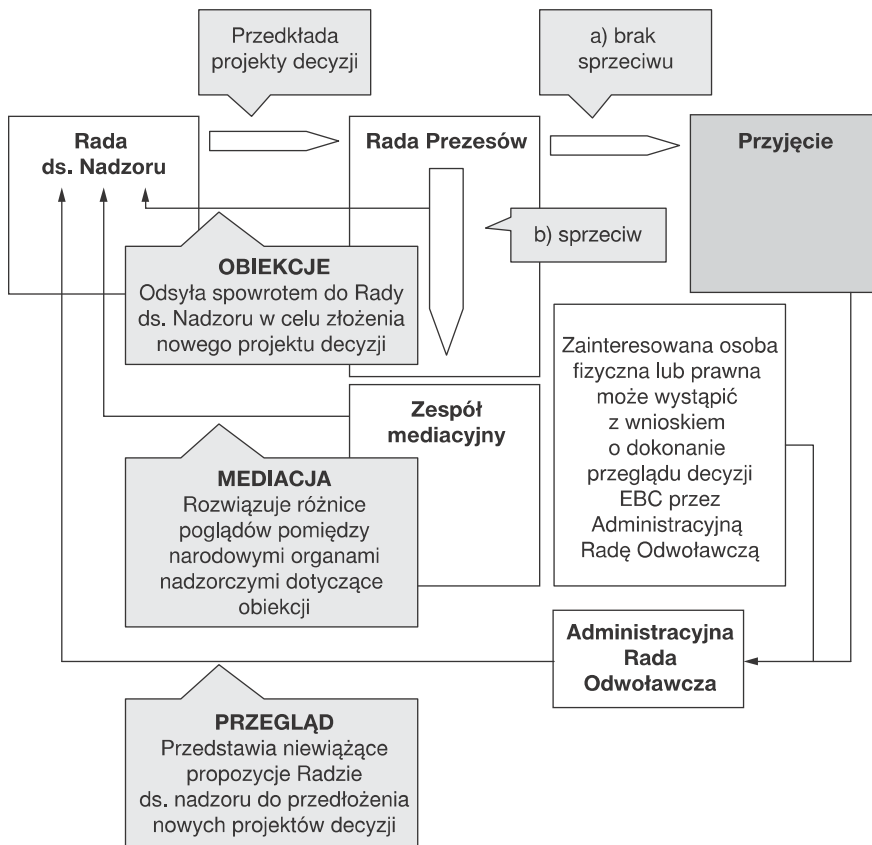
¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 19.

¹⁰⁸ *Raport kwartalny o JMN...*, *op. cit.*, s. 1–2.

¹⁰⁹ K. Pawlik, *Stan gry*, „Bank” 2014, nr 2, s. 15.

- zapewnić przejrzystość przez poprawę jakości dostępnych informacji o stanie banków,
- wskazać i wdrożyć, stosownie do potrzeb, niezbędne działania naprawcze,
- wzmocnić zaufanie przez zapewnienie wszystkich interesariuszy, że stan banków jest zasadniczo dobry i są one wiarygodne¹¹⁰.

Rys. 3.3. Schemat przebiegu decyzji w ramach SSM w Europejskim Banku Centralnym



Źródło: Europejski Bank Centralny.

Decyzję o przeprowadzeniu wszechstronnej oceny podjęła Rada Prezesów EBC na podstawie propozycji Rady ds. Nadzoru. Formalnie cały proces rozpoczął się wraz z przyjęciem decyzji EBC/2014/3 z 4 lutego 2014 r. wskazującej instytucje kredytowe, które podlegają wszechstronnej ocenie.

¹¹⁰ Raport kwartalny o JMN..., op. cit., s. 21.

Stan zaawansowania prac nad wszechstronną oceną przedstawia się następująco:

Zakończył się pierwszy etap przeglądu jakości aktywów, czyli wybór portfeli, które zostaną poddane badaniu. Wyboru na podstawie podejścia opartego na ryzyku dokonały w ścisłej współpracy właściwe organy krajowe i EBC. Łączne aktywa ważone ryzykiem wybranych do przeglądu portfeli prowadzonych na potrzeby księgi bankowej wynoszą około 3,7 bln EUR, co odpowiada 58% łącznych aktywów ważonych ryzykiem kredytowym wszystkich banków objętych przeglądem. Ponadto 29 banków mających znaczne ekspozycje z tytułu księgi handlowej jest poddanych specjalnie zaprojektowanemu przeglądowi jakości aktywów znajdujących się w tych księgach¹¹¹.

Duże znaczenie dla przeprowadzenia wszechstronnej oceny ma opracowanie ram współpracy między organami państw macierzystego i przyjmującego, gdyż wiele spośród instytucji objętych tą oceną działa w skali międzynarodowej i posiada portfele aktywów zagranicznych także poddawane ocenie.

Ważnym momentem w realizacji przeglądu jakości aktywów było opublikowanie przez EBC 11 marca 2014 r. instrukcji przedstawiającej metodykę prowadzenia przeglądu. Instrukcja ta przedstawia konkretne wskazówki dotyczące kolejnych kroków prowadzenia przeglądu. Dokument ten obejmuje 10 modułów prac, które mają zostać ukończone na 2. etapie¹¹². Pierwszy moduł (przeгляд procesów, zasad i rachunkowości) zespoły kontrolne zamknęły przed końcem marca.

Bardzo ważną sprawą we wszechstronnej ocenie jest kwestia zapewnienia poufnego traktowania wszystkich danych. Aby zapobiec wyciekowi informacji, wszystkie podmioty zaangażowane w prowadzenie tej oceny podpisały umowy o zachowaniu poufności. Jednocześnie EBC stara się zapewnić bezpieczeństwo przekazywania i przechowywania danych oraz wykluczyć możliwość nieupoważnionego dostępu do nich.

Przeгляд jakości aktywów miał zostać zakończony na przełomie maja i czerwca. Jego wynik ma stanowić wkład do testów warunków skrajnych. Przeprowadzenie testu jest planowane w drugiej połowie 2014 r. Ma on być przeprowadzony w ścisłej współpracy z Europejskim Urzędem ds. Nadzoru i ma objąć co najmniej 50% każdego krajowego sektora bankowego¹¹³. Szczegóły scenariuszy zostały ogłoszone 29 kwietnia 2014 r. Jeżeli w wyniku przeglądu jakości aktywów lub w teście warunków skrajnych, opartym na scenariuszu bazowym, zostanie stwierdzony niedobór kapitału, to powinien on być pokryty w ciągu 6 miesięcy, natomiast niedobór wykazany w teście warunków skrajnych, opartym na scena-

¹¹¹ *Ibid.*, s. 22.

¹¹² *Ibid.*, s. 23.

¹¹³ K. Pawlik, *Stan...*, *op. cit.*, s. 15.

riuszu niekorzystnym, w ciągu 9 miesięcy liczone od dnia ogłoszenia wyników wszechstronnej oceny, co ma nastąpić równocześnie w październiku 2014 r.

Przed Europejskim Bankiem Centralnym w związku z powierzeniem mu realizacji funkcji nadzorczej jest jeszcze wiele kwestii i problemów do załatwienia. Harmonogram etapów prac przed rozpoczęciem działań nadzorczych w dniu 4 listopada 2014 r. zawiera tabela 3.1.

Tabela 3.1. Harmonogram etapów prac przed rozpoczęciem działań nadzorczych

Ważne etapy prac	
Czynności	Termin
Rozpoczęcie konsultacji społecznych projektu rozporządzenia EBC w sprawie opłat nadzorczych	koniec maja 2014 r.
Powołanie koordynatorów wspólnych zespołów nadzorczych	maj/czerwiec 2014 r.
Nabór pierwszej grupy pracowników nadzoru (ok. 280 osób)	początek lata 2014 r.
Etap testów w zakresie przekazywania danych nadzorczych	lato 2014 r.
Wewnętrzne zasady EBC dotyczące rozdziału funkcji oraz wymiany informacji	lato 2014 r.
Trzeci raport kwartalny dla Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej	sierpień 2014 r.
Ogłoszenie listy istotnych banków	przed 4 września 2014 r.
Nabór drugiej grupy pracowników nadzoru (ok. 300 osób)	koniec lata 2014 r.
Decyzja EBC w sprawie wyboru członków Administracyjnej Rady Odwoławczej	(najpóźniej) wrzesień 2014 r.
Przegląd zasad etyki zawodowej EBC (w tym zasad dotyczących pracowników i kierownictwa EBC zaangażowanych w nadzór bankowy)	październik 2014 r.
Wyniki wszechstronnej oceny	październik 2014 r.
Rozporządzenie EBC w sprawie opłat nadzorczych	październik 2014 r.
Publikacja przewodnika EBC po praktykach nadzorczych	przed końcem października 2014 r.
Czwarty raport kwartalny dla Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej	listopad 2014 r.
Rozpoczęcie działań nadzorczych	4 listopada 2014 r.

Źródło: *Raport kwartalny o Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym 2014/2*, s. 28.

Wprawdzie z raportu dotyczącego postępów z wdrażania rozporządzenia o SSM wynika, że tworzenie struktur zarządczych jednolitego mechanizmu nadzorczego znajduje się w fazie finalnej, to jednak z zaprezentowanego harmonogramu wynika, że aby uzyskać pełną gotowość operacyjną, niezbędne jest jeszcze określenie wielu zadań, procedur i infrastruktury koniecznej do osiągnięcia pełnej zdolności do skutecznego działania.

3.3. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM)

Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanowi uzupełnienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w Unii Europejskiej. Projekt zasad i norm prawnych regulujących funkcjonowanie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Komisja Europejska opublikowała w lipcu 2013 r. Koncepcja tego mechanizmu była przedmiotem gorących dyskusji, które odbywały się między Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej, Radą ECOFIN oraz negocjatorami z 28 państw członkowskich UE. Punkty sporne dotyczyły:

- uprawnień do inicjowania procesu likwidacji;
- finansowania funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- parametrów dotyczących obliczania składek banków do wspólnego funduszu uporządkowanej likwidacji.

Konieczność istnienia mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest uwarunkowana faktem, że nie można całkowicie wyeliminować ryzyka powstawania w bankach problemów z płynnością i wypłacalnością. Niezbędne jest oprócz bieżącego monitorowania tych procesów – ustanowienie zasad i procedur, które umożliwią przeprowadzenie procesu naprawczego lub gdy jest to niemożliwe – procesu uporządkowanej likwidacji. Działania takie pomogą uniknąć znacznych zagrożeń dla stabilności systemu finansowego oraz wysokich kosztów wynikających z nieuporządkowanej likwidacji banków. Istotne dla przeprowadzenia tego procesu było przyjęcie dyrektywy BRRD (BRRD – *Banking Recovery and Reconstruction Directive*) i rozporządzenia w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków¹¹⁴.

W stanowisku Parlamentu Europejskiego z 15 kwietnia 2014 r. zostały szczegółowo określone cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Obejmują one:

- zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych;
- uniknięcie znacznych negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w tym zapobiegnięcie efektowi domina oraz utrzymanie dyscypliny rynkowej;
- ochrona finansów publicznych przez ograniczanie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego;

¹¹⁴ Dyrektywa BRRD swoim zasięgiem obejmuje wszystkie państwa UE a SRM dotyczy państw uczestniczących w unii bankowej, por. K. Pawlik, *Stan gry, op. cit.*, s. 17.

- ochrona deponentów objętych zakresem dyrektywy 94/19/WE i inwestorów objętych zakresem dyrektywy 97/9/WE¹¹⁵.

Realizacja tych celów ma umożliwić uniknięcie niepotrzebnego spadku wartości aktywów banku oraz ograniczenie do minimum kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ogólne zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zawiera artykuł 13 projektu rozporządzenia, który stwierdza, by działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były podejmowane zgodnie z następującymi zasadami:

- w pierwszej kolejności straty ponoszą akcjonariusze instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją;
- po akcjonariuszach straty ponoszą wierzyciele instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją zgodnie z kolejnością uprzywilejowania roszczeń określoną w art. 15, z wyjątkiem przypadków, w których niniejsze rozporządzenie wyraźnie stanowi inaczej;
- następuje wymiana organu zarządzającego i kadry kierowniczej wyższego szczebla instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją z wyjątkiem przypadków, kiedy utrzymanie organu zarządzającego i kadry kierowniczej wyższego szczebla – w całości lub w części w zależności od okoliczności – uznaje się konieczne do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- organ zarządzający i kadra kierownicza wyższego szczebla instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją udzielają wszelkiej pomocy niezbędnej do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- zgodnie z odpowiednimi procedurami prawnymi osoby fizyczne i podmioty podlegają odpowiedzialności z tytułu upadłości instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w zakresie ich odpowiedzialności wynikającej z prawa cywilnego lub karnego;
- wierzyciele należący do tej samej kategorii są traktowani w ten sam sposób;
- żaden z wierzycieli nie ponosi większych strat niż te, które poniósłby, gdyby instytucja kredytowa została zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego zgodnie z zabezpieczeniami przewidzianymi w art. 26, gwarantowane depozyty są w pełni chronione¹¹⁶.

¹¹⁵ Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 15 kwietnia 2014 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 12, s. 54.

¹¹⁶ *Ibid.*, art. 13.

Zgodnie z intencjami wnioskodawcy (Komisja Europejska) koncepcja jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmująca centralny organ decyzyjny oraz jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyniesie istotne korzyści państwom członkowskim, podatnikom, bankom oraz przyczyni się do finansowej i gospodarczej stabilności w całej UE gdyż:

- silny, centralny organ decyzyjny zapewni szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich, pozwoli uniknąć nieskoordynowanych działań, zminimalizować negatywne skutki dla stabilności finansowej oraz ograniczyć potrzebę udzielenia wsparcia finansowego;
- centralny organ dysponujący odpowiednią wiedzą i doświadczeniem będzie w stanie w bardziej systematyczny i wydajny sposób zająć się problemem banków będących na progu upadłości niż mogłyby to czynić poszczególne organy krajowe o bardziej ograniczonych zasobach i mniejszym doświadczeniu;
- jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zasadniczym elementem, bez którego nie można zapewnić prawidłowego funkcjonowania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹¹⁷.

Celem wsparcia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zwiększenia jej skuteczności Parlament Europejski i Rada UE, uwzględniając wnioski Komisji Europejskiej, zaproponowały ustanowienie jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Udział w tym funduszu jest obligatoryjny dla wszystkich podmiotów podlegających nadzorowi ze strony SSM, czyli jednolitego mechanizmu nadzorczego, co oznacza, że będzie on finansowany ze składek banków pobieranych na szczeblu krajowym, a środki powinny być gromadzone na szczeblu unijnym zgodnie z porozumieniem o przenoszeniu i stopniowym uwspólnieniu tych składek.

Takie zalecenia zostały uzgodnione na spotkaniu negocjatorów z 28 państw członkowskich z Parlamentem UE w grudniu 2013 roku. Uzgodnienia te poddano ostrej krytyce wskazując na zbyt długi okres potrzebny do zgromadzenia odpowiednich środków finansowych na ten fundusz.

¹¹⁷ *Ibid.*

Struktury i proces decyzyjny przedstawiony w projekcie Komisji Europejskiej z 10 lipca 2013 roku

Struktury decyzyjne jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmują: Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (dalej zwanej radą), krajowe organy państw członkowskich strefy euro oraz Komisję Europejską. W projekcie rozporządzenia z 10 lipca 2013 r. zadania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały podzielone między Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz krajowe organy ds. restrukturyzacji.

Rada odpowiada za skuteczne i spójne funkcjonowanie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jest także odpowiedzialna za sporządzenie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podejmowanie wszelkich decyzji związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Przy sporządzaniu planu rada korzysta z informacji przekazanych przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Plan powinien zawierać:

- działania, które mają być podjęte zgodnie z przygotowanym scenariuszem oraz
- sposób wykorzystania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Sporządzone plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wraz ze wszelkimi zmianami w tych planach rada przekazuje EBC¹¹⁸.

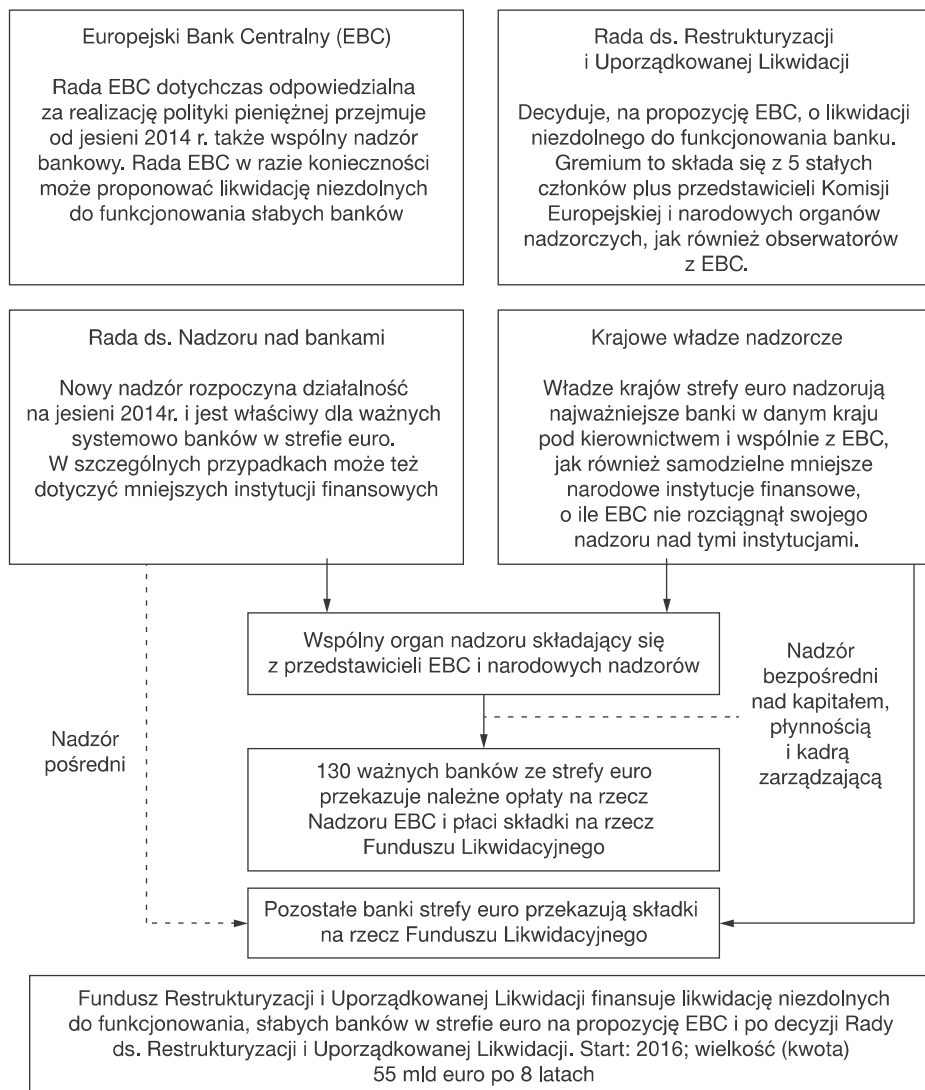
Istotnym elementem jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Są one odpowiedzialne za realizację następujących zadań:

- przyjmowanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przeprowadzenie oceny skutecznej restrukturyzacji;
- przyjmowanie środków w czasie wczesnej interwencji;
- stosowanie uproszczonych obowiązków lub zniesienie obowiązku sporządzania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- ustalenie minimalnego poziomu wymogów dotyczących funduszy własnych;

¹¹⁸ Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 15 kwietnia 2014r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, art. 7.

- podejmowanie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz stosowanie instrumentów dotyczących tego procesu;
- umarzanie lub konwersja instrumentów kapitałowych¹¹⁹.

Rys. 3.4. Organizacja nadzoru i procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w strefie euro w ramach unii bankowej



Źródło: „Wirtschaftswoche“ 31.03.2014, s. 32.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 6a.

Krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podejmując decyzję o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uwzględniają i realizują plan restrukturyzacji (art. 7a), chyba że uznają, że cele restrukturyzacji zostaną zrealizowane skuteczniej w wyniku podjęcia działań nieprzewidzianych w planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹²⁰.

Krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedkładają Jednolitej Radzie plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wszelkie aktualizacje wraz z uzasadnioną oceną możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji danej instytucji. Przy sporządzaniu i aktualizowaniu planu Rada wskazuje wszelkie istotne przeszkody w możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz, jeżeli jest to niezbędne, przedstawi stosowne działania w celu usunięcia tych przeszkód.

Plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla każdego podmiotu obejmuje między innymi:

- streszczenie głównych elementów planu;
- wykazanie, w jaki sposób można w koniecznym zakresie prawnie i gospodarczo oddzielić funkcje krytyczne i główne linie biznesowe od innych funkcji tak, aby zapewnić ich ciągłość z chwilą upadłości instytucji;
- prognozowany harmonogram realizacji każdego istotnego aspektu planu;
- opis wszelkich środków wymaganych w przeprowadzeniu skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- opis procedur ustalania wartości i zbywalnych funkcji krytycznych, głównych linii biznesowych i aktywów odnośnych instytucji;
- szczegółowy opis różnych strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które mogłyby być zastosowane w przypadku różnych możliwych scenariuszy;
- opis krytycznych współzależności;
- opis podstawowych operacji i systemów zapewniających ciągłość funkcjonowania procesów operacyjnych (usług płatniczych i rozliczeniowych).

Plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są poddawane przeglądowi i są aktualizowane co najmniej raz w roku¹²¹.

Rada przekazuje plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wraz z wszelkimi zmianami w tych planach EBC lub właściwym organom¹²².

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, art. 7.

¹²² Rada z własnej inicjatywy lub na wniosek krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może zastosować uproszczone sporządzanie planów lub znieść obowiązek ich sporządzania, *ibid.*, art. 9.

Istotną rolę w mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odgrywa proces decyzyjny, a zwłaszcza czas, w jakim podejmuje się decyzje o uporządkowanej likwidacji.

Proces decyzyjny

Stanowisko Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 kwietnia 2014 r. określa warunki, które decydują o konieczności objęcia instytucji kredytowej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Według propozycji Parlamentu bank (instytucja kredytowa) może zostać objęta restrukturyzacją, jeżeli znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością. Celem tego procesu jest bowiem nie tylko utrzymanie stabilności finansowej, ale także zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku, ograniczenie do minimum sięgania po pieniądze podatników oraz ochrona deponentów.

Kolejne kroki procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku będącego na progu upadłości określają rolę poszczególnych organów biorących udział w tym procesie. I tak:

- EBC jako podmiot sprawujący nadzór nad bankami powiadamia Komisję, Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz właściwe organy krajowe i ministerstwa, że dany banki jest na progu upadłości;
- Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji ocenia, czy istnieje ryzyko systemowe oraz czy istnieje rozwiązanie w obrębie sektora prywatnego;
- po stwierdzeniu ryzyka systemowego i braku rozwiązania w obrębie sektora prywatnego Rada ds. Restrukturyzacji zaleca wszczęcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- krajowe organy ds. restrukturyzacji stosują zgodne z prawem krajowym środki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone przez radę, jeżeli krajowe organy ds. restrukturyzacji nie stosują się do decyzji rady, ma ona prawo do przejęcia ich kompetencji i kierowania bezpośrednio do banków określonych decyzji dotyczących wdrażania środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹²³.

W strukturze decyzyjnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji istotną rolę odgrywa Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. W jej skład wchodzi przewodniczący powołany zgodnie z art. 52, 4 dodatkowych członków zatrudnionych w pełnym wymiarze, członek mianowany przez każde uczestniczące państwo członkowskie reprezentujący krajowy organ ds. restrukturyzacji

¹²³ *Ibid.*

i uporządkowanej likwidacji. Przedstawiciele EBC i KE mają prawo uczestniczyć w debatach i mieć dostęp do wszystkich dokumentów¹²⁴. Rada spotyka się i pracuje w ramach dwóch rodzajów sesji – plenarnej i wykonawczej.

Na sesji plenarnej Rada podejmuje wszystkie decyzje o charakterze ogólnym. Na sesji wykonawczej – decyzje dotyczące poszczególnych podmiotów lub grup bankowych. Decyzje te dotyczą m.in. planów i programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, korzystania z uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji, w tym wykorzystania funduszu na potrzeby sfinansowania procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także kierowania instrukcją do krajowych organów w zakresie wykonywania decyzji dotyczących prowadzonych działań. W sesji wykonawczej oprócz przewodniczącego, czterech członków i obserwatorów mianowanych przez Komisję Europejską i EBC udział bierze także członek mianowany przez zainteresowany krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdy obrady dotyczą podmiotu z danego kraju¹²⁵.

Podstawową zasadą, jaką powinna kierować się Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w procesie uporządkowanej likwidacji, jest stwierdzenie zawarte we wniosku KE, że wszelkie straty, koszty i inne wydatki poniesione w związku z zastosowaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny być w pierwszej kolejności ponoszone przez akcjonariuszy i wierzycieli instytucji objętych restrukturyzacją, a dopiero potem, jeżeli będzie to konieczne, przez branżę finansową¹²⁶. Bank zagrożony bankructwem w pierwszej kolejności powinien być poddany procesowi sanacji. Jeżeli działania naprawcze nie przynoszą spodziewanych rezultatów, wówczas konieczne jest przejście do procesu uporządkowanej likwidacji. W procesie tym przewiduje się wykorzystywanie następujących narzędzi:

- sprzedaż części lub całości przedsiębiorstwa bankowego nabywcy z sektora prywatnego bez zgody akcjonariuszy banku poddanego likwidacji;
- utworzenie banku pomostowego i przeniesienie do niego części bądź całości aktywów i pasywów banku poddanego likwidacji;
- wydzielenie aktywów, w ramach których część aktywów banku poddanego likwidacji jest transferowana do odrębnego podmiotu zarządzania aktywami, umorzenie kapitału i konwersja zobowiązań na kapitał¹²⁷.

¹²⁴ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., art. 39.

¹²⁵ *Ibid.*, art. 49.

¹²⁶ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., art. 13.

¹²⁷ O. Szczepańska, *Czy unia bankowa będzie zdolna do zarządzania kryzysem w przyszłości*, „Bank” 2014, nr 2, s. 59.

Często oznacza to umożliwienie mu dalszego prowadzenia działalności poprzez zbycie wyodrębnionej części majątku przy pomocy banku pomostowego lub wydzielenie aktywów czy też umorzenie i konwersję długów, a jeżeli to nie wystarcza – przejście do procesu uporządkowanej likwidacji.

Wymaga to zwykle dodatkowych środków, stąd konieczność ustanowienia bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co umożliwi krótkoterminowe finansowanie instytucji objętej restrukturyzacją lub udzielenie gwarancji potencjalnym nabywcom takiej instytucji. Fundusz ten będzie finansowany przez same banki, a jego wartość wg dyrektywy BRRD ma stanowić 1% zabezpieczonych w ciągu 10 lat depozytów¹²⁸.

3.4. Fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zasadniczym elementem, bez którego nie można zapewnić prawidłowego funkcjonowania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

We wniosku wyraźnie stwierdza się, że nadrzędnym celem jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zapewnienie stabilności finansowej, a nie wyłącznie przejmowanie strat instytucji objętej restrukturyzacją¹²⁹.

Zgodnie z zapisami zawartymi w Stanowisku Parlamentu Europejskiego z 15 kwietnia 2014 r. właścicielem funduszu jest Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji¹³⁰. Środki funduszu będą pochodzić ze składek banków. Przewiduje się składki *ex ante* i nadzwyczajne składki *ex post*. Składka będzie pobierana raz w roku proporcjonalnie do kwoty zobowiązań banku z wyłączeniem funduszy własnych i depozytów gwarantowanych. Składki te będą także uwzględniać profil ryzyka każdej instytucji¹³¹. W ciągu 8 lat od 1 stycznia 2016 r. dostępne środki funduszu muszą osiągnąć co najmniej 1% kwoty gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich¹³². W przypadku gdy dostępne środki finansowe nie wystarczają na pokrycie strat lub innych

¹²⁸ Art. 65, s. 89.

¹²⁹ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego...*, *op. cit.*, art. 66, p. 1.

¹³⁰ *Ibid.*, art. 64, p. 3.

¹³¹ *Ibid.*, art. 66.

¹³² *Stanowisko Parlamentu Europejskiego...*, *op. cit.*, art. 65, p. 1.

wydatków poniesionych w wyniku wykorzystania funduszu, Rada będzie pobierać nadzwyczajne składki *ex post* od banków¹³³.

W rozporządzeniu przewidziano także wzajemne pożyczki między mechanizmami finansowania. Gdy środki uzyskane ze składek *ex ante* nie wystarczają na pokrycie strat, kosztów i innych wydatków, nadzwyczajne środki *ex post* nie są bezpośrednio dostępne, jak również alternatywne sposoby finansowania nie są dostępne na rozsądnych warunkach, wówczas Rada może wystąpić z wnioskiem o pożyczkę od wszystkich pozostałych mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w nieuczestniczących krajach członkowskich.

W przypadku gdy składki *ex ante* i *ex post* nie są bezpośrednio dostępne, wówczas Rada może zawierać na rzecz funduszu umowy pożyczki lub umowy dotyczące innych rodzajów wsparcia ze strony instytucji finansowych lub innych osób trzecich¹³⁴.

Fundusz może być wykorzystywany przez Radę w zakresie niezbędnym do skutecznego stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu:

- gwarantowania aktywów lub zobowiązań instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, jej jednostek zależnych, instytucji pomostowej lub podmiotu zarządzającego aktywami;
- udzielania pożyczek wyżej wymienionym podmiotom;
- nabywania aktywów instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją;
- wnoszenia kapitału na rzecz instytucji państwowej lub podmiotu zarządzającego aktywami;
- wypłaty rekompensat akcjonariuszom lub wierzycielom, jeżeli otrzymali mniejszą płatność, niż by otrzymali w wyniku likwidacji w ramach zwykłego postępowania upadłościowego;
- wniesienia wkładu na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w miejsce wkładów, które otrzymano by w drodze umorzenia w odniesieniu do niektórych wierzycieli;
- podejmowania dowolnej kombinacji działań, o których mowa w lit. a–f)¹³⁵.

Artykuł 73 Stanowiska PE wskazuje na powiązania, jakie istnieją między systemami gwarantowania depozytów a procesem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W Stanowisku PE i Radzie UE stwierdza się, że warunkiem

¹³³ *Ibid.*, art. 67.

¹³⁴ *Ibid.*, art. 69.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 71.

przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest to, by deponenti mieli ciągły dostęp do swoich depozytów i żeby system gwarancji depozytów, którego członkiem jest dana instytucja odpowiadał za kwoty do 100 tys. euro.

Trzecim elementem unii bankowej miał być system gwarantowania depozytów, który na razie został zamrożony¹³⁶. Parlament Europejski i prezydencja uzgodniły, że nie powstanie ogólnoeuropejski fundusz gwarantowania depozytów. Mają natomiast powstać jednolite systemy krajowe. Na przedpolu kryzysu było w Unii około 40 systemów gwarancji depozytów zapewniających różne poziomy ochrony. Ich wspólną cechą jest to, że są one niedofinansowane¹³⁷.

Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Stanowisko PE z 15 kwietnia 2014 r.)

W wyniku kompromisu uzyskanego w rezultacie negocjacji prowadzonych przez przedstawicieli KE, PE i Rady, zaaprobowanego 20 marca 2014 r. i uchwalonego na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego w dniu 15 kwietnia 2014 r., aktualny kształt procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest następujący.

Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jeżeli istnieją wyraźne dowody na to, że:

- instytucja kredytowa (podmiot) jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością,
- nie ma podstaw, by oczekiwać, iż działania ze strony sektora prywatnego czy środki wczesnej interwencji, bądź umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych danego podmiotu, zapobiegłyby jego upadłości.

O tym, czy dany bank znajduje się na progu upadłości, decyduje EBC po zasięgnięciu opinii Rady. Rada może dokonać takiego ustalenia na sesji wykonawczej wyłącznie po uprzednim poinformowaniu EBC o swoim zamiarze oraz tylko jeśli EBC w terminie 3 dni kalendarzowych po otrzymaniu takiej informacji sam nie dokona takiego ustalenia. EBC bez zwłoki udziela Radzie wszelkich istotnych informacji koniecznych do przeprowadzenia przez Radę swojej oceny.

Ustalenia dotyczące warunku określonego w punkcie b) Rada dokonuje na sesji wykonawczej lub w stosownych przypadkach dokonują tego krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ścisłej współpracy z EBC.

¹³⁶ *Auf Wacklingen Füßen*, „Wirtschaftswoche” 31.03.2014 r.

¹³⁷ *Was die Banken verbessern soll*, *Deutsche Bundesbank*, „Auszüge aus Presseartikeln” 2014, nr 16.

Jeżeli EBC oceni, że warunek określony w punkcie a) lub b) został spełniony, bezwzględnie o tej ocenie informuje Komisję i Radę. Jeżeli spełnione są wszystkie określone warunki, Rada przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji:

- obejmuje podmiot, restrukturyzację i uporządkowaną likwidację,
- określa zastosowanie instrumentów w odniesieniu do instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją,
- określa wykorzystanie funduszu w celu wsparcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Natychmiast po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Rada przekazuje go Komisji. Komisja w terminie 24 godzin zatwierdza lub sprzeciwia się temu programowi¹³⁸.

Również w ciągu 24 godzin od przekazania programu przez Radę Komisja może zaproponować Radzie:

- aby sprzeciwiła się programowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z powodu niespełnienia kryterium interesu publicznego,
- aby zatwierdziła istotną zmianę kwoty funduszu przewidzianej w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub sprzeciwiła się jej¹³⁹.

Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada UE albo Komisja nie wyraziły sprzeciwu w ciągu 24 godzin od przekazania programu przez radę. W przypadku skorzystania przez Radę UE lub Komisję z prawa do wyrażenia sprzeciwu, zobowiązane są one do przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia.

Jeżeli Rada UE zatwierdziła propozycję Komisji dotyczącą zmiany programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub Komisja wyraziła sprzeciw, wówczas rada zmienia program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z przedstawionym uzasadnieniem.

W przypadku kiedy Rada sprzeciwia się objęciu instytucji procedurą restrukturyzacji z powodu niespełnienia kryterium interesu publicznego, wówczas podmiot zostaje zlikwidowany w uporządkowany sposób zgodnie z obowiązującym prawem krajowym¹⁴⁰.

Jeżeli działanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmuje przyznanie pomocy państwa na mocy art. 107 ust. 1 TFUE lub pomocy z jednolitego

¹³⁸ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego z 15 kwietnia 2014 r...*, *op. cit.*, art. 16.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, może to nastąpić wyłącznie po podjęciu przez Komisję pozytywnej lub warunkowej decyzji dotyczącej zgodności wykorzystania pomocy publicznej z zasadami regulującymi rynek wewnętrzny¹⁴¹.

Zgodnie z uaktualnionym terminarzem unia bankowa, mimo że niekompletna, wraz z uchwaleniem SRM mogła już zacząć swoją działalność. W aktualnym kształcie unia składa się z dwóch filarów: jednolitego mechanizmu nadzoru SSM oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM). Start unii bankowej na jesieni 2014, po przeprowadzeniu oceny jakości aktywów banków i stress-testów mających wyeliminować słabe banki niezdolne do samodzielnego funkcjonowania – nie oznacza, że europejskie banki będą bardziej bezpieczne, a nadzór stanie się przez to automatycznie bardziej skuteczny. Nie wiadomo, jak działać będą nowo powołane instytucje odpowiedzialne za nadzór oraz uporządkowaną likwidację banków. Zdaniem niektórych obserwatorów procesu tworzenia unii bankowej nowe instytucje mogą okazać się fasadowe, a mechanizmy i procedury tak przewlekłe, że wykluczą skuteczność działania. Obawy zwłaszcza budzi fakt długotrwałego (8 lat według nowych ustaleń) gromadzenia funduszy na uporządkowaną likwidację czy wypłaty gwarantowanych depozytów. To spowoduje, że rządy przez najbliższe lata i tak będą musiały ratować banki, płacąc za to pieniędzmi podatników. Nie wiadomo również, co się stanie, jeżeli środki z funduszu uporządkowanej likwidacji nie wystarczą na pokrycie strat w sytuacji głębokiego kryzysu. Wtedy teoretycznie można by skorzystać z ESM (Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego), ale nie zostały dotąd ostatecznie uzgodnione warunki umożliwiające skorzystanie ze środków tego mechanizmu. Pewne zastrzeżenia budzi także art. 27 p. 7d dyrektywy dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który przewiduje wyjątkowe publiczne wsparcie finansowe, jeżeli stress-test wykaże, że zobowiązania banku znacznie przekraczają jego kapitał własny. W tej sytuacji wystąpi konieczność dokapitalizowania banku. W związku z tym, że fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi dopiero nazywać pieniądze, rozwiązanie tego problemu może się dokonać znowu jedynie poprzez wykorzystanie pieniędzy podatników. Do tego dochodzi obawa, że rządy z reguły nie będą skłonne do likwidacji własnych banków (krajowe zespoły nadzorcze). Dotyczy to nie tylko średnich i małych banków krajowych, ale także dużych banków, których działalność jest ważna systemowo i ryzyko związane z likwidacją takiego banku jest zbyt duże dla całego systemu finansowego. Dlatego rządy będą zawsze ratować

¹⁴¹ *Ibid.*

duże banki, jeżeli wpadną one w kłopoty, a w takiej sytuacji fundusz, który ma wynosić 55 mld euro może nie wystarczyć. Dla potwierdzenia tych obaw przywołuje się zwykle przykład Commerzbanku, który żeby nie upaść, musiał zostać dokapitalizowany przez państwo w wysokości 20 mld euro¹⁴². Politycy ustalając tak niską kwotę funduszu, kierowali się tym, aby zaledwie nie obciążać finansowo banków, co oznacza, że w razie kłopotów finansowych banku ważnego systemowo trzeba będzie sięgnąć po pieniądze podatników.

Cała konstrukcja procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji opiera się na założeniu działań wyprzedzających przez odpowiednie instytucje w porównaniu do reakcji rynku czy klientów banku. Z tego wynika, że istotnym czynnikiem w tym mechanizmie jest czas. A to oznacza, że wszystkie procedury i narzędzia muszą być wcześniej przygotowane¹⁴³. Stąd konieczność wcześniejszego opracowania planów sanacji i uporządkowanej likwidacji, które powinny być sporządzone przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Plany te mają na celu dążenie do optymalizacji podejmowanych działań.

Ważnym zadaniem, jakie postawiono przed nowymi organami jednolitego nadzoru bankowego, jest włączenie zróżnicowanych regulacji w poszczególnych krajach pod jednolity europejski system nadzoru. Tylko w ten sposób może efektywnie i skutecznie funkcjonować europejski mechanizm nadzoru bankowego. Zróżnicowane regulacje są związane z tym, że istniejące prawo europejskie składa się głównie z dyrektyw, które nie są bezpośrednio implementowane do prawa narodowego. Sposób i metody ich implementowania pozostawiono krajom członkowskim UE. Nadzór musi więc brać pod uwagę narodowe ustawodawstwo. W krajach strefy euro, które mają obowiązek uczestniczenia w unii bankowej, nadzór będzie musiał brać pod uwagę 18 różnych narodowych systemów prawnych, które przetransponowały dyrektywy do prawa narodowego, co znacznie utrudni wykonywanie funkcji nadzorczych.

¹⁴² S. Aufhuppe, *Ein Kompromis...*, *op. cit.*

¹⁴³ *Polskie spojrzenie na resolution*, rozmowa z doktorem Mieczysławem Groszkiem, wiceprezesem Związku Banków Polskich, „Bank” 2014, nr 4, s. 12.