

Podział banków jako skuteczna metoda redukcji ryzyka *too big to fail*

Jan Koleśnik

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych
e-mail: jan.kolesnik@sgh.waw.pl

DOI: 10.12846/j.em.2014.03.05

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie, jaką skalę miała pomoc publiczna udzielona sektorowi bankowemu zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i USA oraz dokonanie przeglądu i oceny wdrażanych rozwiązań mających ograniczyć wielkość i skalę ryzyka podejmowanego przez największe banki. Analiza przeprowadzona w artykule umożliwiła sformułowanie ogólnych wniosków i rekomendacji w zakresie modelowego kształtu zasad ograniczania ryzyka generowanego przez tego typu banki. Zdaniem autora, pomimo iż mało prawdopodobne wydaje się stworzenie globalnych zasad podziału banków, to biorąc pod uwagę skalę pomocy publicznej udzielonej dla sektora finansowego od 2008 roku oraz jej skutki dla finansów publicznych wielu krajów, podział największych banków jest konieczny, a wdrożenie stosownych regulacji na szczeblu wspólnotowym powinno stać się jednym z priorytetów nowo tworzonej unii bankowej.

Słowa kluczowe

system bankowy, Unia Europejska, pomoc publiczna, podział banków

Wstęp

Istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego powoduje powstawanie pokusy nadużycia, która generalnie oznacza obniżenie jakości wykonywanych obowiązków lub zaniechanie wykonywania niektórych z nich skutkujące zwiększeniem się możliwości wystąpienia strat (Gallati, 2003, s. 9). Jednak w przypadku sektora bankowego nabiera ona szczególnego wymiaru przejawiającego się w możliwości unikania przez

pojedyncze banki negatywnych konsekwencji swojego zachowania kosztem innych. Pokusa ta nabiera przy tym istotnego znaczenia w przypadku banków systemowo ważnych. Zgodnie z doktrynami zbyt duży by upaść (*too big to fail*) lub zbyt ważny, by upaść (*too important to fail*) banki takie objęte są szczególną ochroną ze strony organu nadzoru bankowego. Organy nadzoru są bowiem skłonne przeciwdziałać upadłości tych banków, których problemy mogłyby zachwiać całym systemem bankowym, czy też miałyby wyjątkowo negatywne skutki dla dużej grupy społeczeństwa (Koleśnik, 2011, s. 110).

Dodatkowo, w przypadku uznania jakiegoś banku za ważny z punktu widzenia polityków mogą oni doprowadzić do objęcia wszystkich depozytów takiego banku ochroną państwa z pominięciem funkcjonującego systemu gwarantowania depozytów (Stern i Feldman, 2004, s. 11-13). Sytuacja powyższa może dotyczyć zarówno małego, jak i dużego banku. Jednak w przypadku dużego banku gwarancja pełnej ochrony wszystkich depozytów praktycznie oznacza, iż jedynym postępowaniem mogącym ją zapewnić jest podjęcie wszelkich działań, aby nie doszło do upadłości takiego banku. Biorąc jednak pod uwagę sumy bilansowe największych banków może okazać się, iż koszty takiej pomocy mogą być zbyt duże, nawet z punktu widzenia budżetów najbardziej rozwiniętych krajów świata (tab. 1).

Tab. 1. 10 Największych banków na świecie i relacja ich aktywów do PKB kraju macierzystego (stan na 30 września 2013 roku)

| Nazwa | Kraj macierzysty | Aktywa banku (bln dol.) | Aktywa/PKB kraju macierzystego [%] |
|---------------------------------------|------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| Industrial & Commercial Bank of China | Chiny | 3,07 | 38 |
| HSBC Holdings | Wielka Brytania | 2,72 | 99 |
| Credit Agricole Group | Francja | 2,62 | 90 |
| BNP Paribas | Francja | 2,50 | 86 |
| Mitsubishi UFJ Financial Group | Japonia | 2,48 | 41 |
| JPMorgan Chase & Co | USA | 2,46 | 15 |
| China Construction Bank Corporation | Chiny | 2,45 | 30 |
| Deutsche Bank | Niemcy | 2,41 | 65 |
| Agricultural Bank of China | Chiny | 2,39 | 30 |
| Barclays | Wielka Brytania | 2,27 | 83 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org>) oraz Banks around the World (<http://www.relbanks.com>).

Celem artykułu jest wskazanie, jaką skalę miała pomoc publiczna udzielona sektorowi bankowemu zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i USA oraz dokonanie

przeгляdu i oceny wdrażanych rozwiązań mających na celu ograniczenie wielkości i skali ryzyka podejmowanego przez największe banki. Przeprowadzenie powyższej analizy umożliwi także sformułowanie ogólnych wniosków i rekomendacji w zakresie modelowego kształtu zasad ograniczania ryzyka generowanego przez tego typu banki, który uwzględni doświadczenia zarówno amerykańskie, jak i europejskie.

Metodą badawczą zastosowaną w artykule będzie krytyczna analiza literatury przedmiotu, a także dokumentów i materiałów instytucji Unii Europejskiej oraz amerykańskich agencji federalnych.

1. Rozwiązania amerykańskie

Działania podejmowane w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, jaki wybuchł w 2008 roku, miały dwojaki charakter. Pierwsze działania władz federalnych miały cechy zarządzania kryzysowego a ich celem było niedopuszczenie do zachwiania stabilnością krajowego sektora finansowego. Etap ten wymagał jednak zaangażowania środków finansowych na niespotykaną dotychczas skalę. Na programy związane ze stabilnością sektora finansowego przeznaczono około 700 mld dolarów w ramach tak zwanego planu Paulsona oraz około 350 mld dolarów w ramach planu Geithnera. Warto jednak zauważyć, iż w Stanach Zjednoczonych, w przeciwieństwie do krajów Unii Europejskiej, równoległe z wdrażanymi programami pomocy dla sektora bankowego, istotnie wzrosła liczba upadłości banków (tab. 2). Działania władz federalnych koncentrowały się w tych przypadkach na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów prowadzonego przez Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), który praktycznie w ciągu trzech dni wypłacał środki gwarantowane deponentom bankrutujących banków.

Tab. 2. Upadłości banków w USA w latach 2008-2013

| Rok | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Liczba upadłości banków | 25 | 140 | 157 | 92 | 51 | 24 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Failed..., 2014).

Drugi typ działań podjętych przez władze federalne był zdecydowanie ważniejszy, gdyż miał za zadanie wprowadzenie zmian regulacyjnych, mających ograniczyć ryzyko wystąpienia podobnych zdarzeń kryzysowych w przyszłości. W toku prac uznano, iż jedną z istotnych przesłanek kryzysu był model organizacji działalności banku, ukształtowany wraz z wydaniem w 1999 roku Gramm-Leach-Bliley Act,

który dopuścił świadczenie pełnego zakresu usług bankowości inwestycyjnej przez banki depozytowo-kredytowe. Stwierdzono, iż całkowite odejście od zasady podziału bankowości na bankowość inwestycyjną i depozytowo-kredytową, która funkcjonowała przez 65 lat zgodnie z wydaną w 1934 roku Glass-Steagall Act, było zbyt pochopne. Wniosek ten zaowocował wydaniem w lipcu 2010 roku ustawy Dodd-Frank Act, która ponownie wprowadziła ograniczenia w swobodzie kształtowania działalności banków w Stanach Zjednoczonych. Ustawa licząca ponad 1600 artykułów i ponad 2300 stron zawiera około 400 reguł, których doprecyzowanie ma nastąpić poprzez akty wykonawcze wydawane przez różne instytucje federalne (Dodd-Frank..., 2010).

Pomimo wielkiej wagi przykładanej do reformy wynikającej z tej ustawy proces wydawania stosowanych aktów wykonawczych przebiega bardzo opieszale i do końca 2013 roku zakończył się on jedynie w 1/3 przypadków. W chwili obecnej najważniejszą regułą wynikającą z ustawy w kontekście ograniczenia wielkości banków i swobody prowadzenia przez nie niektórych operacji jest reguła Volckera, do której akt wykonawczy został wydany 10 grudnia 2013 roku wspólnie przez: Fed, Securities and Exchange Commission, Commodity Futures Trading Commission, FDIC oraz Office of the Comptroller of the Currency. Ten, liczący 71 stron wraz dodatkowymi 850 stron preambuły, dokument zabrania bankom, prowadzącym działalność detaliczną angażowania się w niektóre transakcje czy posiadania udziałów w wybranych podmiotach (Final..., 2013). W przypadku transakcji zakaz ten będzie dotyczył przede wszystkim transakcji na własny rachunek krótkoterminowymi papierami wartościowymi, instrumentami pochodnymi, kontraktami terminowymi i opcjami towarowymi. Natomiast w przypadku posiadania przez bank udziałów, finansowania lub innych związków z funduszami typu hedge i private equity, zaangażowanie banku nie może przekraczać 3% jego funduszy Tier I. Zgodnie z ostatecznym kształtem reguły Volckera, banki będą mogły jednak tworzyć podmioty zależne prowadzące działalność zakazaną bezpośrednio dla nich. Warto przy tym zauważyć, iż banki w dalszym ciągu będą mogły prowadzić powyższą działalność handlową na rachunek i zlecenie klientów. Istotnym odstępstwem od zakazu handlu na własny rachunek papierami wartościowymi jest natomiast możliwość dokonywania tego typu operacji z wykorzystaniem amerykańskich obligacji skarbowych oraz obligacji niektórych podmiotów publicznych i instytucji federalnych. Z uwagi na szacowany koszt dostosowania banków do nowych reguł około 10 mld dolarów, wdrażanie reguły Volckera rozłożono w czasie. Największe banki w USA, których aktywa handlowe:

- przekraczają 50 mld dolarów muszą się dostosować do nowych reguł do 21 lipca 2015 roku (raportować muszą już od 30 czerwca 2014 roku);

- są w przedziale 25-50 mld dolarów muszą się dostosować do nowych reguł do 30 kwietnia 2016 roku;
- są w przedziale 10-25 mld dolarów muszą się dostosować do nowych reguł do 31 grudnia 2016 roku.

2. Rozwiązania europejskie

Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, także w Unii Europejskiej początkowo działania antykryzysowe w sektorze bankowym koncentrowały się na udzielaniu pomocy bankom zagrożonych niebezpieczeństwem utraty płynności i wypłacalności. Tylko w okresie od 1 października 2008 do 1 października 2012 roku Komisja Europejska zatwierdziła pomoc dla sektora finansowego w łącznej wysokości 5,06 bln euro (40,3% PKB UE), przy czym od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2011 roku ogólna kwota wykorzystanej pomocy wyniosła 1,62 bln euro (12,8% PKB UE). Liczbę banków, wobec których Komisja Europejska zgodziła się na przyznanie indywidualnej pomocy publicznej przedstawia tab. 3.

Tab. 3. Liczba banków, wobec których Komisja Europejska zgodziła się na przyznanie indywidualnej pomocy publicznej

| Kraj pochodzenia banku \ Rok | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Austria | - | 3 | - | 2 | - | - |
| Belgia | 3 | 1 | - | 1 | 1 | - |
| Cypr | - | - | - | - | 1 | - |
| Dania | 1 | 1 | - | 3 | 3 | - |
| Finlandia | - | 1 | - | - | - | - |
| Francja | - | 2 | - | - | - | 1 |
| Niemcy | 4 | 5 | 1 | 1 | 1 | - |
| Grecja | - | - | - | 1 | 7 | - |
| Węgry | - | - | - | - | 1 | - |
| Irlandia | - | 3 | 2 | - | - | - |
| Łotwa | 1 | 1 | - | - | 1 | - |
| Litwa | - | - | - | - | - | 1 |
| Luksemburg | - | 1 | - | - | 1 | - |
| Holandia | 2 | - | - | 1 | - | - |
| Portugalia | - | - | 1 | - | 2 | 3 |
| Słowenia | - | - | - | 1 | 1 | 2 |
| Hiszpania | - | - | 2 | 5 | 7 | 1 |

cd. Tab. 3.

| | | | | | | |
|-----------------|---|---|---|---|---|---|
| Szwecja | 1 | - | - | - | - | - |
| Wielka Brytania | 1 | 3 | 1 | - | - | - |

w przypadku, gdy bank korzystał z pomocy kilkakrotnie został on uwzględniony jedynie w roku, w którym otrzymał pomoc po raz pierwszy

Źródło: opracowanie własne na podstawie (State..., 2013).

Wraz z wybuchem kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa członkowskie oprócz działań o charakterze doraźnym rozpoczęły także gruntowny przegląd systemu regulacji w sektorze bankowym. Aby zwiększyć odporność banków i ograniczyć skutki ich ewentualnej upadłości, przyjęto nowe przepisy dotyczące wymogów kapitałowych wobec banków (pakiet CRD IV), ustanowiono jednolity mechanizm nadzoru bankowego oraz rozpoczęto prace nad wspólnymi zasadami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, mających stanowić fundament unii bankowej (Zaleska, 2013, s. 16-17). Niemniej jednak konstatacja, iż niektóre banki w Unii Europejskiej w dalszym ciągu są zbyt duże, żeby upaść, koszty ich ewentualnego ratowania byłyby zbyt wysokie, a restrukturyzacja niemożliwa z uwagi na ich złożoność zaowocowała powstaniem idei podziału największych banków i administracyjnego ograniczenia ryzyka prowadzonej przez nie działalności (Structural..., 2014, p. 2). Po raz pierwszy realny pomysł podziału istniejących banków i strukturalnego oddzielenia ryzyka związanego z ich działalnością handlową od funkcji przyjmowania depozytów pojawił się w Raporcie Liikanena z 2012 roku. Podział ten miałby dotyczyć jednak tylko tych banków, których zaangażowanie w instrumenty handlowe stanowi 15-25% sumy aktywów lub jest większe od 100 mld euro (Liikanen, 2012). Kontrowersje jakie ten raport wzbudził spowodowały, iż projekt wspólnotowego aktu prawnego w tym zakresie Komisja Europejska przedstawiła dopiero pod koniec stycznia 2014 roku. Zaprezentowany projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie strukturalnych środków mających zwiększyć odporność instytucji kredytowych w Unii Europejskiej pomimo, iż wywodzi się z Raportu Liikanena jest jednak od niego łagodniejszy bowiem nie nakazuje obowiązkowego wydzielenia niektórych ryzykownych rodzajów działalności banków, których działalność handlowa przekracza określone progi (Proposal..., 2014). Zgodnie z projektem nowymi zasadami byłyby objęte:

- banki zidentyfikowane przez nadzór jako globalne instytucje o znaczeniu systemowym, zgodnie z dyrektywą CRD IV (Dyrektywa..., 2013);
- banki, których aktywa (przez trzy kolejne lata) przekraczają 30 mld euro, a działalność handlowa przekracza 70 mld euro lub 10% ich aktywów.

Identyfikacji banków spełniających powyższe kryteria dokonałyby krajowe organy nadzoru w ciągu 12 miesięcy od opublikowania rozporządzenia. Na ich podstawie EBA publikowałby pełną listę. Regulacjami nie byłby objęte instytucje wyłączone w CRD IV (na przykład Bank Gospodarstwa Krajowego) oraz nieznażące podmioty zależne w krajach trzecich. Według Komisji Europejskiej wymogami projektowanego rozporządzenia byłoby obecnie objętych 29 banków (tab. 4).

Tab. 4. Banki objęte ograniczeniami projektowanego rozporządzenia

| Banki objęte ograniczeniami projektowanego rozporządzenia, w tym | |
|--|--|
| globalne instytucje o znaczeniu systemowym | pozostałe |
| Barclays BNP Paribas Crédit Agricole Group Deutsche Bank Groupe BPCE HSBC Holdings ING Bank Nordea RBS Group Société Générale Standard Chartered UniCredit | Bayerische LB Belfius Commerzbank Danske Bank DekaBank DNB DZ-Bank Handelsbanken HELABA KBC Group LB Baden-Württemberg Mediobanca Monte dei Paschi Siena Portigon Santander SEB Swedbank |

pogrubioną czcionką oznaczono banki wskazane także w Raporcie Liikanena

Źródło: opracowanie własne na podstawie (2013 update..., 2013, p. 3; Impact..., 2014, p. 40).

Projekt wprowadza zakaz handlu na własny rachunek instrumentami finansowymi i towarami, przy czym dotyczyłby on handlu, którego wyłącznym celem jest osiągnięcie zysku przez bank, przy wykorzystaniu funduszy własnych lub zobowiązań, bez związku z obecnymi lub przewidywanymi operacjami klientów. Zakazem objęte byłoby także posiadanie udziałów w funduszach typu hedge (oraz ich finansowanie), a także innych podmiotach handlującymi na własny rachunek instrumentami finansowymi i towarami. Spod zakazu wyłączony byłby natomiast handel instrumentami:

- emitowanymi przez: państwa członkowskie, wielostronne banki rozwoju, Unię Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilności;
- rynku pieniężnego (najbardziej płynne, krótkoterminowe o niskim ryzyku, finansowane środkami własnymi i w tej samej co one walucie).

Dodatkowo Komisja mogłaby wskazać w akcie delegowanym inne instrumenty wyłączone spod zakazu, w szczególności wybrane instrumenty emitowane przez kraje trzecie oraz rządy regionalne państw członkowskich. Złamanie zakazu wiązałyby się zaś z możliwością nałożenia szeregu kar na bank i/lub jego kadre zarządzającą do wysokości odpowiednio 10% rocznego przychodu oraz 5 mln euro.

Drugim przełomowym pomysłem zawartym w projekcie rozporządzenia jest możliwość żądania przez nadzór wydzielenia działalności handlowej w banku i przeniesienia niektórych ryzykownych rodzajów działalności handlowej do odrębnych podmiotów prawnych w ramach grupy. Przeniesieniu podlegałyby działalność inna niż między innymi:

- przyjmowanie depozytów objętych ochroną systemu gwarantowania depozytów;
- udzielanie kredytów i pożyczek (w tym kredytów konsumenckich i hipotecznych);
- factoring, forfeiting, leasing;
- usługi płatnicze, obsługa czeków;
- udostępnianie skrytek sejfowych;
- administrowanie papierami wartościowymi;
- emitowanie pieniądza elektronicznego.

Nadzór nie mógłby także żądać przeniesienia handlu instrumentami emitowanymi przez: państwa członkowskie, wielostronne banki rozwoju, Unię Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilności, a także innymi instrumentami wskazanymi przez Komisję w akcie delegowanym. Przed wydaniem takiego żądania nadzór musiałby w ciągu 18 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia dokonać przeglądu i ceny banku pod kątem zasadności wydzielenia działalności handlowej w szczególności, takiej jak pełnienie funkcji animatora rynku, transakcje na złożonych instrumentach pochodnych lub sekurytyzacja. Szczegółowe kryteria oceny określiłaby Komisja na podstawie propozycji EBA. Jeśli kryteria zostałyby spełnione, a bank nie byłby w stanie wykazać, iż ryzyko wynikające z tego rodzaju działalności nie zagraża jego stabilności lub całej Unii Europejskiej, nadzór podejmowałby decyzję o wydzieleniu działalności (decyzja

musi być konsultowana, a następnie notyfikowana w EBA). Decyzja byłaby podejmowana w ciągu dwóch miesięcy od przedstawienia bankowi wyników przeglądu. Decyzja o wydzieleniu działalności podlegałaby przeglądowi co 5 lat. Po wydaniu decyzji bank miałby 6 miesięcy na opracowanie szczegółowego planu podziału, który podlegałby ocenie i zatwierdzeniu przez nadzór. Decyzję wobec banku posiadającego podmioty zależne w innym państwie członkowskim podejmowałby nadzorca konsolidujący, który w przypadku istotnych podmiotów zależnych powinien jedynie konsultować się z nadzorcą kraju goszczącego.

Podmiot handlowy, do którego przenoszona byłaby działalność handlowa nie mógłby przyjmować depozytów objętych ochroną systemu gwarantowania depozytów ani oferować usług płatniczych; musiałby znajdować się w innej podgrupie grupy niż bank, a jego upadłość nie mogłaby powodować zagrożenia dla działalności banku.

W projekcie przewidziano możliwość wyłączenia spod działania rozporządzenia banków, które podlegają podobnym regulacjom (w szczególności ograniczającym wpływ ryzyka działalności handlowej na bezpieczeństwo depozytów) w swoich krajach macierzystych, o ile regulacje te istniały przed 29 stycznia 2014 roku. Decyzje w tym zakresie podejmowałyby Komisja (po konsultacjach z EBA) na wniosek państwa członkowskiego. EBA publikowałaby listę banków wyłączonych spod tej regulacji. W przypadku wydania rozporządzenia w czerwcu 2015 roku, zakaz działalności handlowej na własny rachunek obowiązywałby od stycznia 2017 roku, a konieczność podziału banków od lipca 2018 roku.

Warto także zauważyć, iż o ile jednak prace nad wydaniem powyższego rozporządzenia zakończą się najprawdopodobniej w połowie 2015 roku, część państw Unii Europejskiej postanowiła wprowadzić podobne regulacje na szczeblu krajowym dużo wcześniej. Zgodnie z uchwaloną w maju 2013 roku w Niemczech ustawą, banki przyjmujące depozyty będą musiały wydzielić i przenieść do odrębnego podmiotu działalność handlową, jeżeli: jej wartość przekracza 20% sumy aktywów i w ciągu każdego z ostatnich trzech lat jej wartość przekraczała 90 mld euro lub jej wartość przekracza 100 mld euro.

Regulacja wejdzie w życie 31 stycznia 2014 roku, przy czym, podmioty do których przeniesiona ma zostać działalność handlowa mają powstać do 1 lipca 2014 roku, a cały proces przenoszenia ma się zakończyć do 1 lipca 2015 roku. Rozwiązania niemieckie stały się natomiast inspiracją dla francuskiego ustawodawcy, który w regulacji z 26 lipca 2013 roku także przewidział konieczność wydzielenia i przeniesienia do odrębnego podmiotu działalności spekulacyjnej przez banki przyjmujące depozyty. Szczegółowe progi określi jednak minister finansów, a banki będą

miały czas do 1 lipca 2014 roku na identyfikację działalności podlegającej przeniesieniu i dokonanie jej transferu do 1 lipca 2015 roku.

Podsumowanie

Parafrazując łacińską maksymę zgodnie, z którą kto chce pokoju powinien szykować się na wojnę, można biorąc pod uwagę zdarzenia z kryzysu zapoczątkowanego w 2008 roku stwierdzić, iż istotna redukcja skali działalności największych banków może ograniczyć koszty, jakie społeczeństwo będzie musiało ponieść podczas kolejnych turbulencji na rynku finansowym. Warto przy tym jednak zauważyć, iż z uwagi na różnice formalne i faktyczne pomiędzy systemem bankowym w USA i Unii Europejskiej mało prawdopodobne wydaje się stworzenie globalnych, modelowych zasad podziału banków.

Model wdrażany w USA należy ocenić jako mniej restrykcyjny w porównaniu do rozwiązań projektowanych w Unii Europejskiej. Jednak wynika to przede wszystkim z faktu, iż będzie on wdrażany w jednym kraju, a nie w grupie państw. W Unii Europejskiej regulacje wspólnotowe muszą zaś brać pod uwagę fakt, iż będą one stosowane wobec banków, prowadzących działalność w kilku czy nawet kilkunastu krajach wspólnoty, które jak na razie (czyli do momentu utworzenia wspólnego funduszu resolution) indywidualnie ponoszą koszty działań pomocowych dla banków, mających siedzibę na ich terytorium. Pomijając powyższe różnice, można jednak stwierdzić, iż niezależnie od lokalnej specyfiki systemu bankowego, rozwiązania prawne będą skutecznie redukować ryzyko zasady *too big to fail* tylko wtedy, gdy całkowicie odseparują działalność handlową największych banków od ich działalności depozytowo-kredytowej oraz dopuszczą możliwość bankructwa podmiotów, prowadzących działalność handlową. Biorąc pod uwagę przedstawioną w artykule skalę pomocy publicznej udzielonej dla sektora finansowego od 2008 roku oraz jej skutki dla finansów publicznych wielu krajów trzeba dobitnie podkreślić, iż podział największych banków jest konieczny, a wdrożenie stosownych regulacji na szczeblu wspólnotowym powinno stać się jednym z priorytetów nowo tworzonej unii bankowej.

Literatura

1. 2013 update of group of global systemically important banks (G-SIBs), (2013), Financial Stability Board, 11 November
2. Banks around the World, <http://www.relbanks.com/worlds-top-banks/assets> [11.02.2014]
3. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010, (Public Law 111-203)
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (2013/36/UE) w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. U. L 176 z 27.06.2013 r.)
5. Failed Bank List, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html> [11.02.2014]
6. Final Rules Implementing the Volcker Rule (2013), Board of Governors of the Federal Reserve System, Commodity Futures Trading Commission, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency Securities and Exchange Commission, 10 December 2013
7. Gallati R. (2003), *Risk Management and Capital Adequacy*, McGraw-Hill, New York
8. Impact Assessment Commission staff working document (2014), European Commission, SWD (2014) 30/3, Brussels
9. Koleśnik J. (2011), *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa
10. Liikanen E. (2012), Final report. High-level Expert group on reforming the structure of the EU banking sector, Brussels
11. Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on structural measures improving the resilience of EU credit institutions (2014), European Commission, COM(2014) 43 final, Brussels
12. State aid: Overview of decisions and on-going in-depth investigations in the context of the financial crisis (2013), European Commission, Brussels 13 December 2013 (13/1147)
13. Stern G. H., Feldman R. J. (2004), *Too big to fail: The hazards of bank bailouts*, The Brookings Institution, Washington
14. Structural reform of the EU banking sector (2014), European Commission, Press release, Brussels, 29 January
15. World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx> [11.02.2014]

16. Zaleska M. (2013), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, w: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa

The division of banks as an effective method of reducing the risk of too big to fail

Abstract

The purpose of this article is to answer the question of whether the state has effective instruments of impact on the banking system in order to reduce the risk whose materialization would threaten the entire economy. This aim was achieved by identifying the tools of impact on the banking system used in the European Union, taking into account the distribution of standard instruments and actions, which have been taken in response to the events of the last crisis. This analysis indicated that the key role will be played by the instruments created in the banking union. However, this will not limit the state's role in the banking system but it will give it a formalized and complex dimension through which it will be possible to react more quickly to emerging issues and to reduce the costs of such a solution.

Keywords

banking system, European Union, state aid, division of banks

Author information

Jan Koleśnik

Warsaw School of Economics

Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, Poland

e-mail: jan.kolesnik@sgh.waw.pl