

**Nr 1(54) 2014**

**BEZPIECZNY  
BANK**

**BFG**

**BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY**

**BEZPIECZNY BANK** jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

**KOMITET REDAKCYJNY:**

Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny  
Małgorzata Iwanicz-Drozdowska  
Ryszard Kokoszczyński  
Monika Marcinkowska  
Bogusław Pietrzak  
Jan Krzysztof Solarz  
Małgorzata Polak – sekretarz redakcji  
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

**RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:**

Ludwik Kotecki – Przewodniczący  
Dariusz Filar  
Bogusław Grabowski  
Andrzej Gospodarowicz  
Krzysztof Markowski  
Leszek Pawłowicz  
Krzysztof Pietraszkiewicz  
Jerzy Pruski

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.

Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał cztery punkty.

Wydanie papierowe czasopisma Bezpieczny Bank jest wersją pierwotną.

**REDAKCJA:**

Krystyna Kawerska

**WYDAWCA:**

**Bankowy Fundusz Gwarancyjny**  
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4  
00-546 Warszawa

**SEKRETARIAT REDAKCJI:**

Ewa Teleżyńska, Małgorzata Polak  
Telefon: 22 583 08 78, 22 583 05 74  
e-mail: ewa.telezynska@bfg.pl; malgorzata.polak@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)

**[www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)**



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

---

# W numerze

---

Jan Krzysztof Solarz – *Od Redakcji* ..... 5

## **Problemy i poglądy**

Beata Zdanowicz – *Amerykański sposób restrukturyzacji banków – doświadczenia Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* ..... 7

Jolanta Zombirt – *Likwidacja irlandzkiego IBRC a swoboda działania państw członkowskich strefy euro w ramach polityki pieniężnej* ..... 32

Jolanta Zombirt – *Royal Bank of Scotland – pomoc państwa. Studium przypadku* ..... 54

Zbigniew Krysiak, Urszula Krysiak – *Determinanty ryzyka płynności banków w Polsce* ..... 75

Paweł Smaga – *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część II (propozycja konstrukcji)* ..... 99

Agata Głogowska-Mikołajczyk – *Kierunki zmian w architekturze nadzoru finansowego ze szczybla UE powstałej po kryzysie finansowym z 2007 roku* ..... 123

## **Miscellanea**

Romuald Szymczak, Jakub Kerlin – *Informacja dotycząca zasad gwarantowania depozytów w systemie hiszpańskim* ..... 157

Paweł Sebastian Bafia, Tomasz Knepek – *Sprawozdanie z Ogólnopolskiego Seminarium Naukowego pt. Prawo Rynku Finansowego* ..... 167

# CONTENTS

Jan Krzysztof Solarz – <i>From the Editors</i> .....	5
--	---

## **Problems and opinions**

Beata Zdanowicz – <i>The US approach to bank restructuring – the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) experience</i> .....	7
Jolanta Zombirt – <i>The liquidation of Ireland’s IBRC and the operational freedom of eurozone member states with respect to monetary policy</i> .....	32
Jolanta Zombirt – <i>Royal Bank of Scotland – a state assistance case study</i> ..	54
Zbigniew Krysiak, Urszula Krysiak – <i>The determinants of liquidity risk in Polish banks</i> .....	75
Paweł Smaga – <i>A pan-European deposit guarantee scheme – part II (a proposal for its design)</i> .....	99
Agata Głogowska-Mikołajczyk – <i>Shifting trends in EU-level supervisory architecture after the financial crisis of 2007</i> .....	123

## **Miscellanea**

Romuald Szymczak, Jakub Kerlin – <i>Information on the principles of the Spanish deposit guarantee scheme</i> .....	157
Paweł Sebastian Bafia, Tomasz Knepka – <i>Report on the Polish Scientific Seminar on Financial Market Law</i> .....	167

## OD REDAKCJI

Od czasu wybuchu globalnego kryzysu finansowego otoczenie instytucjonalne systemów gwarantowania depozytów ulega istotnym zmianom. Zgodnie z koncepcją zakorzenienia terażniejszości w historii rozpoczynamy od syntetycznego przypomnienia amerykańskich doświadczeń w restrukturyzacji banków. Beata Zdanowicz sygnalizuje formy udziału w tym procesie kapitału prywatnego.

Trzon numeru poświęcono partnerstwu prywatno-prywatnemu w finansowaniu wyjścia z sytuacji wywołanej kryzysem 2007+. Tradycyjnie finansowanie pokonania zaburzeń w funkcjonowaniu systemu bankowego odbywało się przy pomocy instytucji specjalnego przeznaczenia (np. tzw. „*bad bank*”) w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jolanta Zombirt przedstawia dwa przypadki inżynierii finansowej związanej z tworzeniem i likwidacją tego typu banków w Irlandii i Szkocji.

Dwa pozostałe teksty przedstawiają partnerstwo publiczno-publiczne w formie paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów (Paweł Smaga) oraz subwencjonowania płynności rynku nieruchomości mieszkalnych (Urszula i Zbigniew Krysiak). W ten sposób w sposób całościowy została przedstawiona problematyka źródeł i beneficjentów współpracy sektora publicznego i prywatnego w pokonywaniu następstw kryzysu 2007+.

Dotyczy to głównie państw członkowskich Unii Europejskiej nadrabiających dystans do krajów, które wcześniej dokonały koniecznych zmian. Wiele zmian dotyczy również architektury nadzoru finansowego, głównego partnera systemu gwarantowania w utrzymaniu stabilności finansowej. Nie dziwi więc fakt, że niniejszy numer Bezpiecznego Banku zamyka opracowanie Agaty Głogowskiej- Mikołajczyk charakteryzujące kierunki zmian w architekturze nadzoru finansowego w UE po kryzysie 2007+.

Zbiór artykułów tego numeru Bezpiecznego Banku pozwala zorientować się w problematyce źródeł i beneficjentach współpracy sektora publicznego i prywatnego w pokonywaniu kryzysu 2007+ oraz jego następstw. Ramy poznawcze analiz współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w przewyżnianiu globalnego kryzysu finansowego można ustrukturyzować właśnie ze względu na źródła finansowania oraz beneficjentów tworząc czteroelementową typologię obejmującą:

paneuropejski system gwarantowania, partnerstwo publiczno-prywatne, subwencjonowanie rynku nieruchomości mieszkalnych, wreszcie partnerstwo prywatno-prywatne. Ramy poznawcze analizy współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w pokonywaniu następstw globalnego kryzysu finansowego

<b>Źródło finansowania Beneficjent</b>	<b>Sektor publiczny</b>	<b>Sektor prywatny</b>
Sektor publiczny	Paneuropejski system gwarancji depozytów	Partnerstwo publiczno-prywatne
Sektor prywatny	Subwencjonowanie rynku nieruchomości mieszkalnych	Partnerstwo prywatno-prywatne

Życzę Państwu interesującej i pożytecznej lektury

*Jan Krzysztof Solarz*  
Redaktor prowadzący

---

# Problemy i poglądy

---

*Beata Zdanowicz\**

## **AMERYKAŃSKI SPOSÓB RESTRUKTURYZACJI BANKÓW – DOŚWIADCZENIA *FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (FDIC)***

### **WSTĘP**

Federalna Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC*) to najdłużej na świecie działający system gwarantowania depozytów. Korporacja utworzona w USA w następstwie Wielkiego Kryzysu działa nieprzerwanie od 1934 r. Od tego czasu przechodziła wiele przeobrażeń, dostosowując swoją działalność do potrzeb amerykańskiego systemu bankowego.

Misją FDIC było i jest utrzymywanie stabilności i zaufania publicznego w amerykańskim systemie finansowym<sup>1</sup>. Od początku działała ona jako system *risk minimizer*<sup>2</sup>, czyli poza obowiązkiem wypłaty środków gwarantowanych zajmowała

---

\* Beata Zdanowicz, dr nauk ekonomicznych, jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Artykuł niniejszy wyraża wyłącznie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

<sup>1</sup> <http://www.fdic.gov/about/mission> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>2</sup> Podstawowy podział systemów gwarantowania wkładów to: *pay box* i *risk minimizer*. Pierwsze z nich są jedynie skrzynkami płatniczymi, czyli relatywnie niewielkimi instytucjami utworzonymi do wypłaty środków gwarantowanych. Drugie zaś, poza wypełnianiem tej nadrzędnej funkcji systemu gwarancyjnego, mają minimalizować ryzyko w sektorze bankowym poprzez przede wszystkim udzielanie pomocy bankom, przeprowadzanie ich restrukturyzacji, likwidacji, a także w niektórych przypadkach działalność nadzorczą oraz działalność analityczną. Financial Stability Board (patrz: *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, luty 2012) wyróżnia następujące typy systemów gwarancyjnych: *paybox* (jedynie wypłata depozytów), *paybox plus* (dodatkowo pewne uprawnienia z zakresu likwidacji banków), *loss minimiser* (uprawnienia

się również inną działalnością, ukierunkowaną na zapewnienie stabilności i bezpiecznego funkcjonowania systemu bankowego. Do działalności tej zaliczyć można: obowiązki nadzorca nad częścią amerykańskich banków, działania pomocowe wobec ubezpieczonych instytucji, działania w ramach *resolution*, czyli restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków<sup>3</sup>, zadania likwidatora masy upadłości, prowadzenie szerokich analiz sektora finansowego USA. FDIC od początku była zatem instytucją odpowiedzialną za właściwe radzenie sobie z problemami banków zagrożonych upadłością lub już upadających. Wypłata depozytów była zaś tylko jedną z możliwych do wykorzystania przez Korporację opcji.

Biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenia, warto przyjrzeć się bliżej charakterystyce FDIC jako organu odpowiedzialnego za stabilność systemu finansowego w USA i za przeprowadzanie jego skutecznej restrukturyzacji. Niniejszy artykuł ma przybliżyć doświadczenia Korporacji w tym zakresie na tle jej szerokiej działalności jako systemu *risk minimizer*.

W pierwszej części opracowania zostanie zaprezentowana działalność FDIC przez pryzmat historii oraz główne zmiany w jej wieloletniej działalności. Druga część jest poświęcona dzisiejszym uprawnieniom Korporacji, obowiązującym obecnie sposobie działania tej instytucji, a także jej finansowania. Pokażemy w szczególności, jak FDIC wykonuje obowiązki organu przeprowadzającego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków. Końcowa część opisuje znaczenie doświadczeń FDIC dla innych krajów, które tworzyły lub tworzą nadal systemy gwarantowania depozytów lub budują instytucjonalne ramy dla procesu *resolution*.

---

z zakresu przeprowadzania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków), *risk minimiser* (dodatkowo uprawnienia nadzorcze). Według tej klasyfikacji FDIC należy do ostatniej, najbardziej wyposażonej w funkcje, grupy systemów.

<sup>3</sup> Proces *resolution* to kompleksowy mechanizm polegający na przeprowadzeniu restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji banku, przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych i ochrony ubezpieczonych depozytów. Procedura ta zakłada szybkie zrestrukturyzowanie lub zlikwidowanie banku bez angażowania środków publicznych i bez wywołania negatywnych skutków systemowych. Z reguły proces *resolution* jest realizowany poza standardową procedurą sądową, w zakresie prawa administracyjnego. W niniejszym opracowaniu oba pojęcia: *resolution* i jego polski odpowiednik: „restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków” będą używane zamiennie.



## 1. FDIC WCZORAJ – JAK DOSZŁO DO POWSTANIA KORPORACJI

*After all, there is an element in the readjustment of our financial system more important than currency, more important than gold, and that is the confidence of the people<sup>4</sup>.*

Franklin D. Roosevelt, Prezydent USA w latach 1933–1945

*Federal Deposit Insurance Corporation* to najstarszy powszechny system gwarantowania depozytów na świecie. Działa ona nieprzerwanie od 1 stycznia 1934 r., kiedy to powołana została ustawą *Banking Act* z 16 czerwca 1933 r.

Utworzenie Korporacji na szczeblu federalnym było odpowiedzią na Wielki Kryzys lat 30., w którego następstwie doszło do upadłości setek banków i ogromnych strat deponentów. Ponad 9000 banków, czyli jedna trzecia wówczas działających, upadła w ciągu 4 lat poprzedzających powstanie Korporacji<sup>5</sup>. Tak poważny kryzys w sektorze spotęgowała panika wśród deponentów i masowe wycofywanie wkładów nawet ze zdrowych instytucji. Nadrzędnym celem FDIC w amerykańskiej sieci bezpieczeństwa finansowego stało się wobec tego utrzymywanie publicznego zaufania do banków po okresie masowego wycofywania depozytów i serii upadków banków.

Choć przyjmuje się, że powstanie FDIC nastąpiło bezpośrednio pod wpływem skutków Wielkiego Kryzysu, to należy jednocześnie pamiętać, że prace nad stworzeniem systemu zabezpieczającego deponentów trwały w USA od dziesiątek lat<sup>6</sup>. Rozwój amerykańskiego systemu bankowego w wiekach XIX i XX obfitował bowiem w okresy paniki i zaburzeń. Z perspektywy czasu można zauważyć, że to pewne cechy amerykańskiego systemu spowodowały, iż pojawianie się takich zaburzeń było i częstsze i mocniejsze. Czynnikiem takim było chociażby wieloletnie ograniczanie tworzenia międzystanowej sieci oddziałów. Przez wiele lat (na mocy *McFadden Act* z 1927 r.) system bankowy mógł się rozwijać jedynie poprzez sieć jednooddziałowych banków w poszczególnych stanach<sup>7</sup>. Tego typu banki tworzyły sieć dość homogenicznych instytucji, szczególnie podatnych na zjawisko paniki bankowej.

Konieczność zapewnienia stabilności systemu USA zaowocowała utworzeniem w XIX w. systemów zabezpieczenia płynności banków – jako pierwszy w 1820 r. powstał prywatny system *Suffolk*. W 1929 r. natomiast w stanie Nowy Jork powstał pierwszy stanowy system zabezpieczenia depozytów. W kolejnych latach tworzone

<sup>4</sup> *Przemówienie z dn. 12 marca 1933 r.*, <http://www.fdic.gov/about/history/3-12-33transcript.html>

<sup>5</sup> *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 7.01.2014).

<sup>6</sup> Szerzej o historii idei gwarantowania depozytów w USA: T. Obal, *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

<sup>7</sup> L. Goodman, *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, „Atlantic Economic Journal”, Vol. 11, No. 2.

podobne systemy w różnorodnej formie: akumulowania funduszu gwarancyjnego, w formie gwarancji wzajemnych lub jako kombinacja obu podejść. Wiele z tych systemów z czasem zbankrutowało, co było następstwem nie tylko ich słabości organizacyjnej i finansowej, ale także braku nadzoru bankowego i zbytniego ryzyka, które banki wówczas mogły podejmować. Należy mieć na uwadze, że nie istniał jeszcze wtedy usankcjonowany, powszechny nadzór bankowy.

Następne lata to pewne odejście od idei gwarancji stanowych, do których powrót nastąpił po kolejnej znaczącej panice bankowej 1907 r. Powstały wtedy systemy gwarancyjne w tych stanach, w których obowiązywał model banków jednooddziałowych. Wszystkie one opierały się na akumulowanym funduszu i obejmowały gwarancjami całość depozytu. Wszystkie z nich zakończyły działalność w podobny sposób – zbankrutowały po stratach, które poniosły w latach 20. XX w. w związku z problemami ubezpieczonych banków spowodowanymi kryzysem rolnym. Załamanie gospodarcze po I wojnie światowej w dużym stopniu odbiło się bowiem na sytuacji deponentów amerykańskich banków. Do 1929 r. w wyniku upadłości stracili oni od 0,1% do 0,23% zgromadzonych w tych bankach depozytów<sup>8</sup>.

Dopiero po tych doświadczeniach zrodziła się w USA idea utworzenia systemu gwarancyjnego na poziomie federalnym. Choć w przeszłości dyskutowano już nad gwarancjami federalnymi (150 projektów ustaw omawianych było w Kongresie w latach 1886–1933, przewidywały one różne sposoby finansowania działalności gwarancyjnej, różny zakres ochrony oraz różne usytuowanie funkcji gwarancyjnej<sup>9</sup>), to bodźce do ich wprowadzenia stały się znaczące dopiero po Wielkim Kryzysie. Przebieg kryzysu, w tym fakt, że wielu deponentów wpadało w panikę wycofując środki nawet ze zdrowych banków sprawił, że trzeba było na nowo przemyśleć proces likwidacji instytucji finansowych. Do czasu utworzenia FDIC banki podlegały bowiem standardowej upadłości sądowej, a wkłady deponentów nie były uprzywilejowane w kolejności zaspokajania roszczeń. W rezultacie odzyskiwali oni swoje wkłady po długim okresie dochodzenia środków z masy upadłości i to na ogół nie w całości. To właśnie obawa obywateli przed długim okresem niedostępności wkładów w połączeniu z dużym ryzykiem nie odzyskania stu procent oszczędności sprawiała, że nasilało się zjawisko paniki bankowej w kryzysie. Wobec ogromnych strat przeciętnych obywateli idea gwarancji federalnych doczekała się zatem szerokiego poparcia – począwszy od instytucji depozytowych, które odczuły skutki paniki i runu na kasy banków (gwarancjami zainteresowane były przede wszystkim małe jednooddziałowe banki stanowe wrażliwe na zachowania deponentów), poprzez deponentów, którzy ponieśli znaczące straty, aż po media, które poparły dążenia do lepszego zapewnienia interesów ogólnospołecznych kosztem nastawionych na zysk bankierów.

---

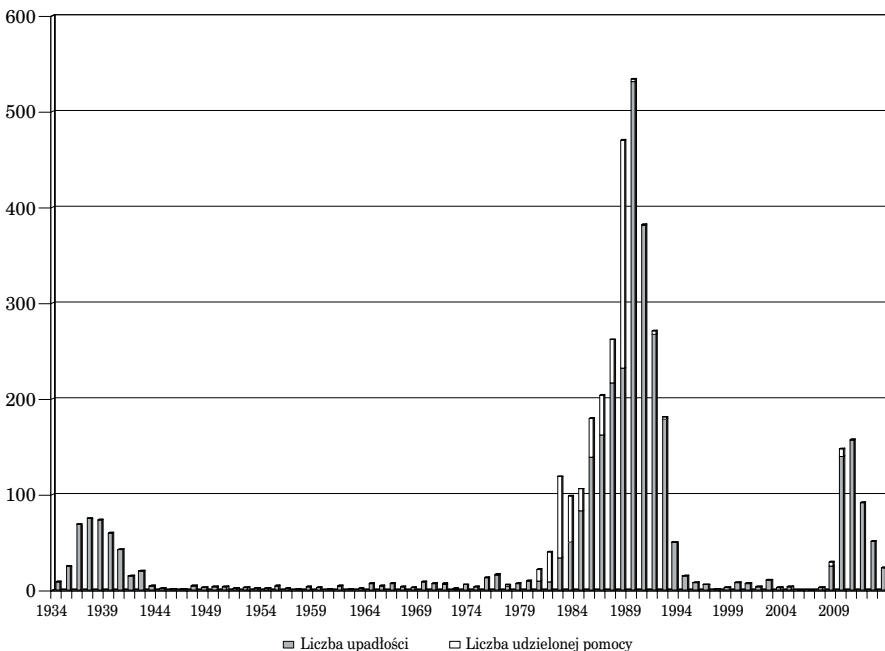
<sup>8</sup> *A brief history of deposit insurance in United States*, FDIC 1998, <http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Ustawą *Banking Act* z 1933 r. zdecydowano się zatem powołać system gwarancyjny na szczeblu federalnym. Powstała Korporacja o szerokich uprawnieniach. Miała ona gwarantować wypłatę depozytów do określonego limitu (początkowo 2 500 USD). Ponadto miała prowadzić działalność nadzorczą oraz być syndykiem masy upadłości, jeśli do upadłości banku by doszło. Spośród 15 034 licencjonowanych banków działających wówczas w systemie amerykańskim 12 551 stało się członkami FDIC (dodatkowo 214 banków oszczędnościowych zostało ubezpieczonych przez odrębny od FDIC fundusz gwarancyjny; oba fundusze zostały następnie połączone w lipcu 1935 r.)<sup>10</sup>.

Obecnie do FDIC należą banki federalne, banki stanowe, które należą do systemu Rezerwy Federalnej oraz pozostałe stanowe, które chcą dobrowolnie do systemu gwarancyjnego należeć (łącznie około 8500 instytucji)<sup>11</sup>. W praktyce silna presja deponentów sprawia, że banków nie należących do FDIC jest bardzo mało (raczej są to jedynie banki z ugruntowaną tradycyjnie pozycją na rynku lokalnym).

**Rysunek 1. Liczba sytuacji problemowych w USA w latach 1934–2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>10</sup> *Historical statistics on Banking. Failures and Assistance Transactions*, FDIC, <http://www2.fdic.gov/hsob/HSOBNotes.asp#SI1> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>11</sup> Depozyty *credit unions* ubezpiecza agencja rządowa *National Credit Union Administration*.

Od powstania FDIC do lat 80. sektor USA rozwijał się w relatywnie stabilny sposób. Po zwalczeniu skutków Wielkiego Kryzysu skala interwencji FDIC wzrosła bardzo znacząco dopiero w latach 80. w obliczu kryzysu kas oszczędnościowo-pożyczkowych, a następnie ponownie w czasie ostatniego globalnego kryzysu finansowego. Tendencje te pokazuje rysunek 1.

Analiza doświadczeń FDIC pozwala wyróżnić kilka najważniejszych zmian regulacyjnych, które wpłynęły na jej funkcjonowanie<sup>12</sup>. Po pierwsze w 1989 r. przyjęto *Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act* (FIRREA). Objęto wówczas gwarancjami FDIC także kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. W wyniku głębokiego kryzysu, przez który w latach 80. przeszedł ten sektor, w 1987 r. upadłość ogłosiła *Federal Savings and Loan Corporation* – Korporacja utworzona w 1934 r. dla ubezpieczenia kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Na mocy FIRREA utworzono w FDIC dwa odrębne fundusze: *Bank Insurance Fund* oraz *Savings Association Insurance Fund*. Ponadto w 1995 r. FDIC przejęła od *Resolution Trust Corporation* (agencji rządowej utworzonej czasowo w 1989 r. dla potrzeb restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kas) uprawnienia do przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych tych instytucji.

Po drugie, wraz z przyjęciem *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA) w 1991 r. zmieniono zasady działania Korporacji, utrudniając znacznie możliwość działań pomocowych w ramach *open bank assistance* (OBA). Zauważono, że działalność ta niosła zbyt duże ryzyko *moral hazard*. W efekcie zrezygnowano z niej na rzecz rozwinięcia metod w ramach *resolution*, a przede wszystkim nabycia banku przez chętną zdrową instytucję. Działania w ramach OBA oraz *resolution* zostaną szerzej opisane w dalszej części artykułu. Warto wspomnieć, że reforma 1991 r. wprowadziła nowe kryterium wyboru sposobu interwencji FDIC – od tego momentu kieruje się ona nie zasadą niższego kosztu w porównaniu do kosztów wypłaty środków gwarantowanych, ale musi wybierać metodę ogólnie najmniej kosztowną spośród wszystkich dostępnych.

W 1991 r. dokonano również modyfikacji sposobu finansowania FDIC. Wprowadzono system naliczania opłat według ryzyka związanego z działalnością danej instytucji członkowskiej. Dostęp do danych banków, jaki posiadała FDIC w związku z jej uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi, bardzo ułatwił to posunięcie. Jednocześnie zapewniono Korporacji alternatywne źródła finansowania. Od 1991 r. może ona zaciągać zobowiązania wobec Skarbu Państwa w razie wykorzystania środków własnych oraz pozyskiwać środki z rynku międzybankowego. Po kryzysie lat 80. stwierdzono bowiem, że instytucja gwarantująca depozyty powinna mieć zapewnione nie tylko adekwatne środki finansowe, ale i zaplecze awaryjne na wypadek znacznych perturbacji w sektorze.

<sup>12</sup> Szerzej o zmianach regulacyjnych w systemie finansowym USA zob.: M. Iwanicz-Drozdowska, *Stany Zjednoczone, [w:] Kryzys bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.

Kolejne zmiany w działalności Korporacji przyniosło przyjęcie *Federal Deposit Insurance Reform Act* oraz *Deposit Insurance Reform Conforming Amendments Act* z 2005 r. Połączono wówczas fundusz gwarancyjny banków i kas w jeden: *Depositor Insurance Fund*.

Poważne zmiany w funkcjonowaniu FDIC spowodował również ostatni globalny kryzys finansowy. Na mocy *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* z 2010 r. FDIC uzyskała uprawnienia do nadzorowania stanowych kas oszczędnościowych nadzorowanych wcześniej przez *Office of Thrift Supervision*, który to organ został zlikwidowany w 2011 r.

Sytuacja kryzysowa wymusiła ponadto na FDIC podjęcie mniej standardowych działań. Stworzyła ona *Temporary Liquidity Guarantee Program*. Jego celem było wzmocnienie zaufania w systemie finansowym oraz pomoc w odbudowie sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym poprzez gwarantowanie nowych emisji papierów wartościowych (typu *senior unsecured debt*) banków, instytucji oszczędnościowych oraz pewniej grupy holdingów. Ustalono wówczas jednocześnie, że pełną ochroną zostaną objęte nieoprocenowane depozytowe rachunki transakcyjne. Dla wszystkich zaś pozostałych limit ochrony został podniesiony ze 100 tysięcy do 250 tysięcy USD.

FDIC wzięła również udział w ogłoszonym w marcu 2009 r. specjalnym Publiczno-Prywatnym Programie Inwestycyjnym. Był to wspólny projekt Departamentu Skarbu, Rezerwy Federalnej i FDIC, ukierunkowany na oczyszczenie portfeli banków ze złych kredytów. Składał się z dwóch podprogramów: *Legacy Loans Program* odnoszący się do złych kredytów, którego finansowaniem zajmowała się FDIC, oraz *Legacy Securities Program* odnoszący się do toksycznych papierów wartościowych, którego finansowaniem zajmowała się Rezerwa Federalna<sup>13</sup>.

FDIC nadano jednocześnie uprawnienia do oceny ryzyka w największych, systemowo ważnych instytucjach finansowych kraju. Wraz z przyjęciem nowej rządowej procedury *resolution* dla systemowo ważnych instytucji finansowych (*Olderly Liquidation Authority*) nadano FDIC uprawnienia do dokonywania ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z nowymi zadaniami w 2010 r. utworzono w Korporacji nowy pion dla dużych instytucji finansowych: *Office of Complex Financial Institutions*.

---

<sup>13</sup> Szerzej: R. Szymczak, *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/stany-zjednoczone-analiza-systemu-gwarantowania-depozytow> (dostęp: 07.01.2014).

## 2. FDIC DZIŚ – UPRAWNIENIA I SPOSÓB DZIAŁANIA KORPORACJI

*...depositors needn't worry. No depositor has ever lost a penny of insured deposits.  
And they never will<sup>14</sup>.*

Sheila C. Bair, Przewodnicząca FDIC w latach 2006–2011

FDIC pełni obecnie następujące funkcje:

- 1) sprawuje nadzór nad bankami stanowymi ubezpieczonymi w FDIC, które nie są członkami Systemu Rezerwy Federalnej oraz innymi, ubezpieczonymi przez nią bankami oszczędnościowymi. Nadzór ten sprawowany jest przez FDIC poprzez inspekcje na miejscu, jak i z za biurka<sup>15</sup> (*supervision*);
- 2) podejmuje działalność naprawczą (*Open Bank Assistance*);
- 3) przeprowadza restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków (*resolution*);
- 4) jest gwarantem depozytów instytucji członkowskich (*deposit insurance*);
- 5) jako syndyk jest likwidatorem instytucji upadłej (*receiver*).

Jest to zatem instytucja o istotnym znaczeniu w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Co ważne, a co nie jest często spotykane wśród systemów gwarantowania depozytów, prowadzi ona działalność na każdym etapie istnienia banku – od jego nadzorowania, poprzez wczesną interwencję, następnie *resolution* w przypadku zagrożenia upadłością, aż do wypłaty depozytów i działalność syndyka masy upadłości. Z uwagi na fakt, że wypłata środków gwarantowanych jest dla FDIC ostatecznością, czynności podejmowane przez Korporację na wcześniejszych etapach pracy banku (w tym działania nadzorcze i wczesnej interwencji) mają dla efektywności jej funkcjonowania szczególne znaczenie.

Takie nagromadzenie funkcji w jednej instytucji wymaga oczywiście odpowiednich zasobów do ich wykonywania. Dlatego też Korporacja zatrudnia ponad 7000 etatowych pracowników i ma poza centralą w Waszyngtonie sześć oddziałów regionalnych i terenowych<sup>16</sup>. Organem decyzyjnym FDIC jest Rada Dyrektorów składająca się z 5 osób powołanych przez Prezydenta, a zatwierdzonych przez senat, w tym przewodniczącego *Comptroller of the Currency* – instytucji nadzorującej i licencjonującej działalność banków federalnych oraz biura ochrony klienta *Consumer Financial Protection Bureau*<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Przemówienie z dn. 4 września 2008 r., <http://fdic.gov/news/news/speeches/archives/2008/chairman/spsept042008.html> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>15</sup> Szerzej o nadzorczej działalności FDIC zob.: R. Szymczak, *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, s. 6–7.

<sup>16</sup> Za: <http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>17</sup> Warto zauważyć więc, że nie ma w organie kierowniczym Korporacji przedstawiciela instytucji członkowskich, a takie rozwiązanie jest często spotykane w systemach gwarancyjnych na świecie.

Działalność FDIC finansowana jest ze składek instytucji członkowskich. Kapitał początkowy Korporacji, wniesiony do niej w 1933 r., pochodził z wpłaty budżetu federalnego oraz banków wchodzących w skład Systemu Rezerwy Federalnej. Niemniej jednak wprowadzony system składek pozwolił na odpowiednią akumulację funduszy i zwrot kapitału założycielskiego w 1948 r.

Składki płacone przez instytucje członkowskie są płatne *ex ante* i od 1994 r. zróżnicowane według ryzyka związanego z działalnością instytucji członkowskiej<sup>18</sup>. Środki te są zbierane na rachunku *Deposit Insurance Fund*. Warto zaznaczyć, że taki system opłat wprowadzony przez FDIC stał się wzorem dla innych instytucji gwarancyjnych na świecie.

Stosując różnicowanie składek według ryzyka związanego z działalnością banku, każdy z nich jest klasyfikowany do jednej z czterech kategorii ryzyka na podstawie modelu nadzorczego CAMELS<sup>19</sup>. W rezultacie składki płacone przez instytucje członkowskie znacznie różnią się od siebie – banki o wyższym ryzyku działalności płacą więcej od bardziej bezpiecznych instytucji. Każdego roku Rada Dyrektorów ustala ponadto docelowy poziom zasobów FDIC w stosunku do gwarantowanych depozytów w całym systemie, obecnie z przedziału od 1,15% do 1,50%. Co istotne, poza składkami banków dodatkowym zabezpieczeniem finansowym dla FDIC są tzw. alternatywne środki finansowe, w tym możliwość zaciągnięcia kredytu od Skarbu Państwa do kwoty 500 mld USD oraz możliwość zażądania od instytucji członkowskich wniesienia nadzwyczajnej składki<sup>20</sup>.

Dodatkowo na potrzeby restrukturyzacji systemowo ważnych instytucji finansowych, w obrębie *orderly liquidation mechanism* został utworzony *orderly liquidation fund*, odrębny fundusz w ramach Treasury, z którego FDIC może pożyczać środki. Warto zaznaczyć, że w mechanizmie tym jeśli wydatki na potrzeby procesu *resolution* nie zostaną pokryte przychodami z przeprowadzonego procesu (ze sprzedaży likwidowanych aktywów), będą one zwracane *ex post* przez instytucje finansowe objęte tym mechanizmem.

---

<sup>18</sup> Opis zmian w zasadach finansowania FDIC za: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005 r.

<sup>19</sup> Oceniane są w nim: adekwatność kapitałowa (*Capital adequacy*), jakość aktywów (*Assets quality*), działania i umiejętności kadry zarządzającej (*Management*), zyski (*Earnings*), płynność (*Liquidity*) oraz wrażliwość na ryzyko rynkowe (*Sensitivity to market risk*). Ratingi w każdej kategorii wystawiane są w 5-stopniowej skali od 1 (najlepsza) do 5 (najgorsza).

<sup>20</sup> Ta możliwość została wykorzystana w czasie ostatniego kryzysu finansowego, kiedy to wzmożone wypłaty z funduszu DIF spowodowały straty *Deposit Insurance Fund*. Gdy w trzecim kwartale 2009 r. wartość funduszu stała się ujemna, FDIC przyjęła plan jego odbudowy – dostosowała stawki opłat do kondycji banków, a w grudniu 2009 r. zwróciła się do banków o przedpłaceniu składek (łącznie 46 mld USD, co odpowiadało ponad trzyletnim wpłatom).

## 2.1. FDIC jako nadzorca

FDIC jest jedną z trzech instytucji, które w amerykańskim systemie finansowym pełnią funkcję nadzorczą. Pozostałymi instytucjami są: *Office of the Comptroller of the Currency* nadzorujący banki narodowe (nadzoruje ponad 2000 federalnych banków i związków oszczędnościowych oraz 50 federalnych oddziałów i agencji banków zagranicznych) oraz *Federal Reserve System* nadzorujący banki stanowe oraz holdingi finansowe.

Działalność nadzorczą w dużym stopniu ułatwia Korporacji prowadzenie działań pomocowych oraz *resolution*, a także realizację funkcji gwarancyjnej. Po pierwsze, FDIC jako nadzorca mający dostęp do informacji o kondycji instytucji finansowych, może monitorować ich sytuację i diagnozować na bieżąco jej pogorszenie. Dzięki temu może odpowiednio reagować, podejmując działania naprawcze. Przy poważnych problemach może efektywnie przygotować instytucję do przejścia przez instytucję zdrową, wykorzystując jedno z narzędzi *resolution – purchase & assumption*. Może wreszcie zainicjować proces upadłości i dokonać wypłaty środków gwarantowanych, mając możliwość wcześniejszego przygotowania się do tego zadania, między innymi poprzez sprawne ustalenie listy uprawnionych deponentów.

## 2.2. FDIC jako organ udzielający pomocy bankom

Jak wspomniano, FDIC od początku prowadziła działalność w szerszej formule *risk minimizer*. Działalność ta ukierunkowana była i jest na zapobieżenie wystąpieniu zjawisk upadłości banków i konieczności wypłaty środków gwarantowanych. Poza prowadzeniem działalności nadzorczej, trzonem tego typu działań od 1950 r. były operacje pomocowe dla działających banków. Korporacja mogła wspierać działalność jeszcze funkcjonującego banku w ramach operacji *open bank assistance transactions* (OBA). Decyzją Rady Dyrektorów podejmowała ona działania o charakterze naprawczym ukierunkowane na przywrócenie normalnego funkcjonowania banku i zapobiegnięcie jego upadłości. Dzięki stosowaniu zasady niższego kosztu wsparcie to miało być korzystniejszą alternatywą dla wypłaty środków gwarantowanych. W szczególności FDIC mogła udzielać na określonych warunkach pożyczek instytucjom zagrożonym, nabywać ich aktywa czy inwestować środki w formie depozytu.

Interwencje tego typu wykorzystywano w odniesieniu do banków, których upadłość mogłaby podważyć zaufanie do systemu bankowego. Początkowo FDIC musiała zatem wykazać istotność danego banku. W praktyce w okresie 1950–1979 jedynie 4 instytucje uzyskały takie wsparcie<sup>21</sup>. Od 1982 r. zmianą ustawową (*Garn-St Germain Depository Institutions Act*) konieczność przeprowadzania testu istotności zosta-

---

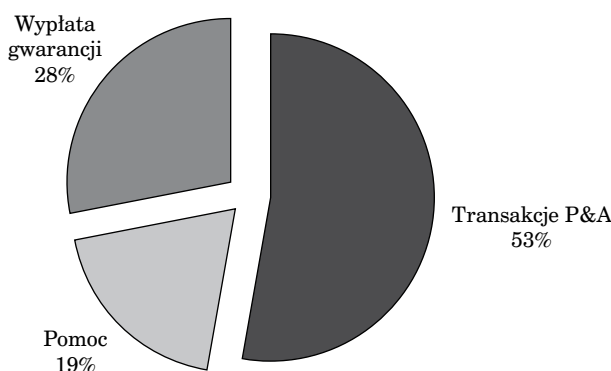
<sup>21</sup> *Resolution Handbook*, FDIC, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).



ła zniesiona. Pozostała jedynie ocena kosztów dokonywana przez Radę Dyrektorów FDIC. Co ciekawe, w 1986 r. Korporacja postanowiła przedstawiać bankom ubezpieczonym ogólne zasady udzielania pomocy. Zasady te były wówczas następujące:

- ❖ koszty pomocy muszą być niższe niż koszt likwidacji banku;
- ❖ pomoc ma doprowadzić do właściwego dokapitalizowania banku ze środków spoza FDIC;
- ❖ końcowy skutek pomocy dla udziałowców i podporządkowanych wierzycieli musi odpowiadać skutkowi jaki przyniosłaby im upadłość banku;
- ❖ kontrakty dla kadry zarządzającej banku muszą być renegegowane.

### Rysunek 2. Działalność FDIC w latach 1934–1991



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

Jak pokazuje rysunek 2, do 1995 r. działalność pomocowa stanowiła znaczący procent działań Korporacji. Większość pomocy w ramach OBA udzieliła FDIC w latach 1987 i 1988. Wzrost wykorzystania tej metody spowodowany był, jak się okazało, głównie wspomnianym przedstawieniem bankom wymogów jej udzielenia. Banki mogły wówczas dostosować swoje wnioski o udzielenie pomocy do obowiązujących wymogów. Drugim bodźcem do korzystania z pomocy były pewne ulgi podatkowe dotyczące operacji z FDIC (zniesione w większości w 1989 r.).

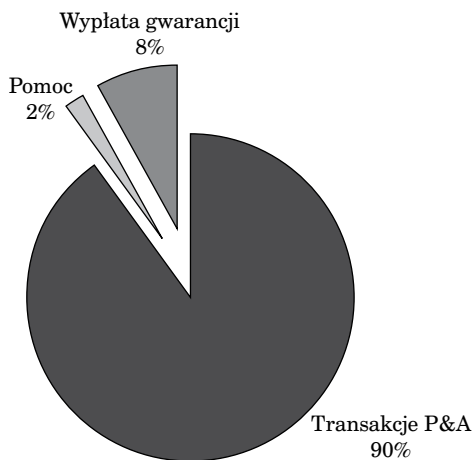
W latach 80. FDIC wybierała jeszcze metodę restrukturyzacji banku według zasady niższego kosztu – jej koszty miały nie przewyższać przewidywanych kosztów wypłaty depozytów gwarantowanych i likwidacji instytucji. W 1951 r. FDIC opracowała test kosztów, który porównywał koszty dokonania transakcji w porównaniu do wypłaty depozytów (*less costly*). W 1991 r. wprowadzono zasadę wyboru nie tylko według zasady niższego kosztu, ale według najmniej kosztownego sposobu spośród wszystkich dostępnych (*least costly*). Począwszy od 1989 r. FDIC zaczęła zatem porównywać OBA z innymi metodami ich restrukturyzacji, przede wszyst-

kim z aukcjami dla chętnych nabywców instytucji problemowej. Jednocześnie zniesiono większość wspomnianych ulg podatkowych, a pozostałe musiały zostać uwzględniane przez FDIC w ocenie ofert banków na OBA. Od 1987 r. (*Competitive Equality Banking Act*) FDIC uzyskała uprawnienia do tworzenia *bridge banku*. To czasowe rozwiązanie pozwalało Korporacji na znalezienie najlepszego rozwiązania w ramach *resolution*. W 1993 r. (*FDI Act*) FDIC zabroniono używać funduszy tak, by korzystali na tym w jakikolwiek sposób udziałowcy banku upadającego. Te wszystkie zmiany w połączeniu z negatywną oceną OBA jako narzędzia skutkującego zwiększeniem ryzyka *moral hazard* sprawiły, że po 1992 r. pomoc w ramach OBA była mocno utrudniona i aż do lat 2008-2009, czyli do globalnego kryzysu, w praktyce nie była wykorzystywana.

### 2.3. FDIC jako organ *resolution*

Wraz z odejściem od bezpośredniego wsparcia dla instytucji ciągle funkcjonujących, FDIC rozwinęła mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Od lat 80. najpopularniejszą metodą *resolution* stosowaną przez FDIC jest przejęcie banku przez instytucję zdrową. Łącznie w latach 1992–2013 FDIC użyło transakcji P&A do rozwiązania 90% problemowych przypadków banków (patrz rysunek 3)<sup>22</sup>.

Rysunek 3. Działalność FDIC w latach 1992-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

Działania *resolution* są przez FDIC – na ile jest to możliwe – odpowiednio wcześniej starannie przygotowywane. Tuż przed koniecznym zamknięciem banku Korporacja staje się syndykiem banku odpowiedzialnym za jego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Ponieważ w modelu amerykańskim restrukturyzacji banków preferowane jest rozwiązanie rynkowe, FDIC dokonuje w pierwszej kolejności próby znalezienia innego banku zainteresowanego przejęciem pasywów instytucji problemowej lub całej instytucji (*Purchase & Assumption* – P&A). Transakcja ta pozwala na uniknięcie kosztów związanych z zarządzaniem aktywami upadającej instytucji, zachowuje funkcje banku, pozwala uniknąć obniżenia wartości aktywów. FDIC może własną decyzją dokonać transferu całości lub części bilansu banku do innej ubezpieczonej instytucji.

Zasady stosowania P&A zmieniały się w czasie. Do późnych lat 80. instytucja nabywająca nie mogła dokonywać przeglądu danych na miejscu w instytucji problemowej, a nabywca nie był wybierany przed zamknięciem instytucji. FDIC dążyła bowiem przede wszystkim do utrzymania w tajemnicy problemów banków, aby uniknąć paniki deponentów. Ponadto musiała ona stosować zasadę najniższego kosztu, a spełniało ją jedynie przetransferowanie do nabywcy środków pieniężnych wraz z depozytami gwarantowanymi, czyli najprostszy model P&A. W kolejnych latach podejście to uległo zmianie. Celem stało się nakłonienie nabywcy do przejścia jak największej części banku. Poza modelem podstawowym P&A rozwinęto wiele bardziej złożonych sposobów przeprowadzenia sprzedaży banku chętniej do nabycia zdrowej instytucji. W tabeli 1 przedstawiono krótką charakterystykę tych modeli.

**Tabela 1. Charakterystyka stosowanych przez FDIC modeli *Purchase & Assumption***

Najprostszym modelem jest podstawowy P&A – *Basic P&A*. Był on stosowany do początku lat 80. W modelu tym nabywca przejmuje jedynie środki pieniężne oraz ich ekwiwalenty, a także opcjonalnie środki trwałe (np. wyposażenie). Równocześnie transferowane są do niego wszystkie depozyty gwarantowane. Pozostała część aktywów trafia pod zarząd FDIC jako syndyka i zostaje zlikwidowana. W efekcie do instytucji nabywającej przenoszone jest mniej niż 10% aktywów. Metoda ta była szczególnie popularna w latach 80., jednak znaczny wzrost upadłości banków i kas oszczędnościowych spowodował, że FDIC zaczęła rozważać inne warianty P&A, w których nabywca rynkowy przejmuje większą część aktywów. Wprowadzono *Loan purchase P&A* obejmujące nabycie dodatkowo małego portfela kredytów, np. część portfela kredytów gotówkowych ratalnych (*installment loans*), czyli tej części kredytów, które nie spowodowały problemów banku i w rezultacie istniał na nie pewien popyt. Zastosowanie tej metody pozwala przenieść ok. 10–25% aktywów banku poddanego procedurze *resolution* do nabywcy rynkowego. W kolejnym modelu *Modified P&A* do transferowanych środków pieniężnych oraz kredytów ratalnych dokłada się przejęcie całości lub części portfela kredytów hipotecznych (*mortgage loans*). W ten sposób wielkość transferu może objąć nawet do ok. 50% aktywów.

## cd. tabeli 1

W powyższych trzech metodach znaczna część bilansu pozostaje jednak nadal w banku i podlega likwidacji. Transferowi podlegają bowiem aktywa o relatywnie niskim poziomie ryzyka. W związku z powyższym zaproponowano bardziej zaawansowane modele. Pierwszym z nich była stosowana w latach 80. P&A z opcją put – *P&A with Put Options*. W celu zachęcenia potencjalnego nabywcy do przejścia dodatkowych aktywów FDIC oferowała dwie możliwości:

- opcję A – do nabywcy transferowane są wszystkie aktywa i w ciągu 30–60 dni może on zdecydować, które z nich chce zatrzymać, a które zwrócić;
- opcję B – nabywca otrzymuje 30–60 dni na samodzielne wybranie aktywów spośród tych, które znajdują się pod zarządem syndyka.

Takie możliwości nasiliły jednak zjawisko *cherry picking*, polegające na tym, że nabywcy wybierali najlepsze aktywa, czyli te, których wartość rynkowa przewyższała wartość księgową lub aktywa charakteryzujące się niskim poziomem ryzyka. W rezultacie FDIC zaprzestała wykorzystania P&A z opcją put w 1991 r., zastępując ją *loan pool* i *loss sharing*.

W metodzie P&A z podziałem na pule aktywów – *P&A with Asset Pools* – portfel kredytowy banku objętego *resolution* był dzielony na homogeniczne pule (czyli jednorodne pod względem wybranych kryteriów: zabezpieczenia, terminu spłaty, historii spłat, ulokowania geograficznego). Pule te mogły być sprzedawane oddzielnie, nawet bez jednoczesnego przejścia depozytów. Wydzielona pula aktywów może zostać nabyta za gotówkę. Nabywcy mogli zatem składać oferty na wybrane pule aktywów oraz/lub na objęcie całości lub części ubezpieczonych depozytów. W rezultacie oferowano zatem bardzo elastyczne podejście, co pozwalało na wyszukanie najlepszej oferty i sprzedaży aktywów banku do wielu nabywców. Dzięki owej elastyczności większa część aktywów banku objętego *resolution* może zostać sprzedana.

Możliwe jest także zastosowanie metody nabycia wszystkich aktywów banku *Whole Bank P&A*. Oferenci składają wówczas oferty nabycia aktywów z określonym dyskontem, które na ogół, z uwagi na konieczność pokrycia ewentualnych strat, jest dość wysokie. To zaś sprawia, że rozwiązanie to jest mało efektywne kosztowo. Wybrany oferent nabywa po zaoferowanej cenie aktywa i przejmuje zobowiązania, zaś różnicę między wartością księgową aktywów a zaoferowaną ceną pokrywa FDIC. W latach 1987–1989 FDIC zaoferowała 313 takich transakcji i otrzymała 130 ofert udanych. W 1990 r. było ich 43. W tych latach oferty na przejście całego banku miały pierwszeństwo jako tańsze od wypłaty depozytów. Wraz z wprowadzeniem zasady wyboru najtańszej metody *resolution* wykorzystanie *Whole Bank P&A* spadło – zaledwie 29 transakcji w latach 1991 i 1992.

Najbardziej zaawansowaną i skomplikowaną jest natomiast metoda z podziałem strat – *Loss Sharing P&A* – wprowadzona również w latach 90. jako metoda dobra dla dużych instytucji. Zamiast oferować nabycie aktywów z dyskontem, FDIC zgadza się na udział w przyszłych stratach, jakie poniesie nabywca z tytułu przejętych aktywów. Dodatkowo może ustanowiony zostać próg strat na portfelu po przekroczeniu którego udział FDIC w pokryciu strat wzrasta. To w praktyce przyspiesza proces decyzyjny po stronie nabywcy – gdy okaże się, że straty są większe niż zakładano w dniu transakcji, inwestor

## cd. tabeli 1

dzieli się tą stratą z organem *resolution*. Jako straty na aktywach rozumiane są odpisy wynikające z opóźnień w ich spłacie, a także powstałe przy zbyciu kupionych nieruchomości. Okres podziału strat jest z góry określony. W trakcie tego okresu FDIC może partycypować również w kosztach związanych z windykacją należności lub zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi zabezpieczenie. Do kwietnia 2010 r. FDIC pokrywała 80% strat do wyznaczonego kwotowo progu (ok. 25% wartości aktywów), a po jego przekroczeniu 95% strat. Od kwietnia natomiast pokrywa 80% strat lub elastycznie ustala inny poziom.

Od 1987 r. FDIC może również utworzyć bank pomostowy – nie jest to jednak rozwiązanie preferowane, a stosuje się je głównie wtedy, jeśli nie ma czasu i możliwości, by szukać chętnych na przejęcie banku, np. z powodu kłopotów płynnościowych. Metoda ta wykorzystywana jest w szczególności wobec dużych, złożonych instytucji. FDIC występuje wówczas jako instytucja czasowo przejmująca bank problemowy. W ten sposób FDIC zyskuje czas na poszukiwania właściwego nabywcy. *Bridge bank* jest nowym, pełnowartościowym bankiem posiadającym licencję bankową. Operacyjnie Rada Dyrektorów FDIC jest odpowiedzialna za kierowanie bankiem w taki sposób, by prowadził on bezpieczną działalność, z zachowaniem funkcji jakie spełnia dla klientów oraz z zachowaniem wartości jego aktywów. Rada Dyrektorów wybiera CEO *bridge banku* oraz radę dyrektorów.

Po dokonaniu transakcji P&A Korporacja dokonuje likwidacji pozostałej części majątku upadłego banku. Od 1950 r. (na mocy *Federal Deposit Insurance Act* z 1950 r.) ma maksymalizować efektywność kosztową całego procesu, aby chronić wartość funduszu gwarancyjnego, którym zarządza. Ważne jest zatem dla niej maksymalizowanie zwrotu z aktywów i minimalizowanie strat dla funduszu.

Co ważne, działanie FDIC w procesie *resolution* nie podlega nadzorowi sądowemu, a decyzje FDIC podlegają sprawdzeniu tylko pod pewnymi określonymi warunkami. W tej działalności FDIC nie podlega nadzorowi ani federalnych, ani stanowych władz. To pozwala na efektywne i sprawne wykonywanie funkcji syndyka.

Przed utworzeniem FDIC syndyka nadzorującego proces likwidacji banków krajowych powoływał *Office of the Comptroller of the Currency*. Proces likwidacji banków stanowych zależał zaś od regulacji konkretnego stanu, przy czym najczęściej był on przeprowadzany według zasad zwykłej upadłości. W praktyce oznaczało to, że deponenti traktowani byli tak jak inni wierzyciele banku i odzyskiwali swoje środki dopiero z masy upadłości. Średnio na szczeblu krajowym trwało 6 lat (a w jednym przypadku nawet 21 lat), by dokonać rozliczenia z deponentami. Ponadto deponenti nie odzyskiwali całości środków – w latach 1921–1930, gdy zlikwidowano ponad 1200 banków, deponenti banków stanowych odzyskali średnio 62% środków, zaś banków narodowych – 58%<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Dziś FDIC pełni funkcję syndyka zawsze dla banków federalnych. Dla banków stanowych może nim być po zatwierdzeniu przez regulatora stanowego. Na syndyka Korporację musi powołać bowiem instytucja wydająca licencję danemu bankowi. Tak więc poszczególnym stanom pozostawiono możliwość powoływania własnego syndyka, ale w praktyce dziś jest to rozwiązanie rzadko wykorzystywane. Dodatkowo, od 1991 r. w określonych wyjątkowych przypadkach FDIC może ustalić samą siebie syndykiem masy upadłości w przypadku banków stanowych ubezpieczonych w Korporacji.

W kontekście działań *resolution* należy zaznaczyć, że w związku z przyjęciem *Orderly Liquidation Mechanism* nałożono na FDIC nowe zobowiązania. Nowa rządowa procedura „zorganizowanej likwidacji” instytucji finansowych umożliwia bowiem likwidację problemowych instytucji o systemowym znaczeniu. Procedura ta obejmuje wymóg opracowywania przez instytucje finansowe o znaczeniu systemowym planów *recovery* i *resolution*. Na mocy tej ustawy FDIC jest organem odpowiedzialnym za ich restrukturyzację, w tym za opracowanie takich planów. Zmiana ta stanowi nową jakość w działalności FDIC, ponieważ do tej pory uprawnienia FDIC z zakresu *resolution* obejmowały jedynie małe i średnie instytucje depozytowe<sup>24</sup>.

#### 2.4. FDIC jako gwarant depozytów

FDIC gwarantuje wkłady osób fizycznych i prawnych do wysokości 250 000 USD<sup>25</sup>. Jak wspomniano, ostatnie znaczące podwyższenie limitu gwarancji odbyło się, tak jak w krajach europejskich, w czasie najnowszego kryzysu finansowego. W USA w październiku 2008 r. podniesiono go ze 100 000 do 250 000 USD<sup>26</sup>.

Charakterystyczny dla gwarancji w systemie amerykańskim jest fakt, że praktycznie nie występują w nim wyłączenia podmiotowe z ochrony. Limity liczone są dla każdego deponenta banku. Gwarantowane są depozyty zarówno w USD, jak i w walutach obcych. Nie są natomiast gwarantowane inwestycje w papiery wartościowe, fundusze wzajemne, produkty inwestycyjne oraz przedmioty wartościowe zdeponowane w skrytkach bankowych.

Dla poczucia zaufania wśród deponentów, gdy zostaje ogłoszona niewypłacalność banku, wypłata środków gwarantowanych powinna nastąpić jak najszybciej – w praktyce najczęściej następnego dnia. Wynika to z faktu, że wszelkie działania

<sup>24</sup> Szerzej: S.R. Pellerin, J.R. Walter, *Orderly Liquidation Authority as an Alternative to Bankruptcy*, „Economic Quarterly”, Vol. 98, nr 1-First Quarter 2012, s. 1-31.

<sup>25</sup> W pełni, a zatem bez koasekuracji, czyli udziału własnego deponenta.

<sup>26</sup> Limit podwyższony miał obowiązywać czasowo do końca 2013 r. Jednak *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* z 21 lipca 2010 r. wprowadził go na stałe. Ponadto *Federal Deposit Insurance Reform Act* z 2005 dał Radzie Dyrektorów FDCI uprawnienie do uwzględniania poziomu inflacji i innych czynników co 5 lat, począwszy od 2010 r., w poziomie kwoty gwarantowanej.

względem instytucji problemowej są odpowiednio wcześniej przygotowane i przeprowadzone według zasady najmniejszego kosztu oraz z zachowaniem koniecznej ostrożności w ujawnianiu informacji o problemie w sektorze.

Wypłata depozytów dokonywana jest na dwa sposoby:

- 1) bezpośrednia wypłata depozytów przez FDIC – według FDIC jest to najbardziej kosztowna metoda *resolution*, dlatego jest wykorzystywana tylko wtedy, gdy metoda P&A nie spełnia warunku najniższego kosztu lub gdy nie otrzymano żadnej oferty przejęcia. W praktyce w przeszłości klienci banku zgłaszali się do FDIC po wypłatę środków, dziś (z uwagi na wielkość banków i rozproszenie geograficzne ich klientów) FDIC przesyła im czekii odpowiedniej wartości;
- 2) transfer ubezpieczonych depozytów do innej zdrowej instytucji lub do tworzonej przez FDIC specjalnej instytucji depozytowej DINB – *Deposit Insurance National Bank*<sup>27</sup>. Metoda ta została wprowadzona w 1983 r. jako alternatywa dla bezpośredniej wypłaty depozytów. Ubezpieczone depozyty są transferowane do zdrowej instytucji wraz ze środkami/aktywami z zasobów FDIC. Zdrowa instytucja dokonuje wypłaty lub na życzenie klienta otwiera mu rachunek. Ta metoda minimalizuje ryzyko utraty jakości obsługi bankowej przez klientów oraz koszty działania samej FDIC.

W praktyce bezpośrednia wypłata depozytów następuje w USA w przypadku małych banków. W okresie 1980–1994 FDIC wypłaciła środki w przypadku 120 upadłości banków, co stanowiło jedynie 7,4% wszystkich przypadków restrukturyzacji lub likwidacji banków. Transfer ubezpieczonych depozytów stanowił 10,9% przypadków<sup>28</sup>. Również w czasie ostatniego kryzysu (w latach 2009–2011) dokonano jedynie 20 wypłat (5% wszystkich problemowych przypadków)<sup>29</sup>.

## 2.5. FDIC jako zarządca masy upadłości

W końcowym etapie działania banku FDIC jako syndyk dokonuje zamknięcia upadającej instytucji i likwidacji pozostałych składników aktywów, kierując się zasadą maksymalizacji zwrotu z aktywów upadłej instytucji. Likwiduje ją i dystrybuuje przychody z tej operacji wśród wierzycieli. Od 1993 r. pierwszeństwo w zaspokajaniu mają ubezpieczeni deponenci. Obowiązuje następująca kolejność zaspokajania roszczeń:

- ❖ administracyjne wydatki syndyka;
- ❖ deponenci (roszczenie FDIC w imieniu wszystkich ubezpieczonych deponentów);

<sup>27</sup> Forma transferu do DINB nie była używana od 1982 r.

<sup>28</sup> *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>29</sup> *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

- ❖ inne wierzytelności uprzywilejowane;
- ❖ obligacje podporządkowane;
- ❖ roszczenia akcjonariuszy.

### 3. FDIC W PRAKTYCE – PROCES RESTRUKTURYZACJI BANKÓW

*Vision without execution is hallucination*<sup>30</sup>.

Marty Grynberg (za Thomasem Edisonem), Przewodniczący FDIC od 2011 r.

Dla właściwego poznania wszystkich funkcji FDIC i jej roli w procesie restrukturyzacji banków amerykańskich, warto przedstawić jej potencjalne działania na każdym etapie funkcjonowania banku<sup>31</sup>. Zacznijmy od charakterystycznego katalogu działań nadzorczych podejmowanych w zależności od sytuacji kapitałowej banków na etapie tzw. wczesnej interwencji.

W nadzorczym systemie USA funkcjonują następujące kategorie oceny sytuacji wypłacalności banków (w zależności od poziomu współczynnika wypłacalności):

- ❖ dobrze dokapitalizowany (*well capitalized*) – współczynnik o wartości co najmniej 10%;
- ❖ odpowiednio dokapitalizowany (*adequately capitalized*) – współczynnik co najmniej 8%;
- ❖ niedokapitalizowany (*undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 8%;
- ❖ znacząco niedokapitalizowany (*significantly undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 6%;
- ❖ krytycznie niedokapitalizowany (*critically undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 2%.

Jeśli bank zostaje zaklasyfikowany jako niedokapitalizowany, nadzorca kieruje do niego ostrzeżenie – bank musi w ciągu 45 dni opracować plan odbudowy bazy kapitałowej (*capital call*). Jednocześnie nadzorca ma do dyspozycji wiele działań, które może podjąć w sytuacji dalszego pogorszenia wypłacalności banku (w tym np. może spowodować zmianę kierownictwa banku). Dodatkowo w przypadku zagrożenia obniżeniem kategorii z odpowiednio dokapitalizowanego do niedokapitalizowanego, bank nie może dokonywać wypłaty dywidendy ani nagród i premii dla jego managerów. Jeśli natomiast bank staje się znacząco niedokapitalizowany musi przyjąć Plan działań naprawczych (*Prompt Corrective Action Plan*). FDIC

<sup>30</sup> Wypowiedź z grudnia 2013 r., <http://www.americanbanker.com/bankthink/why-fdic-is-running-out-of-time-for-resolution-planning-1063972-1.html> (dostęp: 07.01.2014).

<sup>31</sup> Opis działań na podstawie informacji uzyskanych w czasie wizyty studialnej w FDIC, marzec 2012 r.



wyznacza termin na dokapitalizowanie banku (nie dłuższy niż 90 dni). Przekazuje bankowi list (*PCA letter*) z propozycją rekapitalizacji własnymi siłami. FDIC może przedtem poinformować bank o takim zamiarze (*Failing Bank Notice*). Następnie, jeśli bank nie realizuje planu lub jeśli nadzorca odrzucił przygotowany przez bank plan lub też jeśli bank jest krytycznie niedokapitalizowany, FDIC musi podjąć dalsze, już nie uznaniowe, ale obligatoryjne działania.

W pierwszej kolejności FDIC (*planning team*) kontaktuje się z bankiem, by określić osoby z jego kierownictwa, które będą zaangażowane w działania *resolution* oraz aby uzyskać dane dotyczące bilansu banku. Po otrzymaniu tych informacji i danych zespół pracowników FDIC (*resolution team*) – od 5 do 15 osób – przyjeżdża do banku, aby uzyskać dodatkowe informacje i przeanalizować w szczególności sytuację banku. Do zadań Zespołu należy:

- ❖ ocena wartości aktywów banku;
- ❖ określenie możliwej strategii postępowania *resolution*;
- ❖ przygotowanie pakietu informacji dla Korporacji (*Information Package*) w celu przesłania ich do potencjalnych chętnych nabywców banku;
- ❖ nakreślenie planu zamknięcia banku.

Po pierwsze, FDIC musi dokonać wyceny aktywów banku, by określić ich wartość likwidacyjną. Z uwagi na ograniczenia czasowe na potrzeby tej wyceny stosowane są uproszczone modele statystyczne.

Po drugie, wszystkie pozyskane informacje służą FDIC do określenia optymalnej strategii *resolution*. Przede wszystkim chodzi o przygotowanie odpowiedniej oferty dla potencjalnych nabywców. Korporacja ustala, w jaki sposób zastosować P&A (sprzedaż części czy całości aktywów, wybór kategorii aktywów, ustalenie ceny sprzedaży). Przy określaniu strategii Korporacja bierze pod uwagę przede wszystkim cechy charakterystyczne bilansu upadającego banku, bieżące warunki rynkowe w zakresie konkurencyjności i kondycji ekonomicznej, jak również posiadane doświadczenia w zakresie przeprowadzenia *resolution* podobnych instytucji na danym rynku.

Po trzecie, Zespół przygotowuje pakiet informacji dotyczący składników bilansu w posiadaniu instytucji problemowej. W praktyce szczegółowy zakres tych informacji waha się zależnie od strategii biznesowej banku, która znajduje odzwierciedlenie w jego bilansie.

Po czwarte, musi zostać przygotowany plan zamknięcia banku. FDIC musi oszacować na przykład wielkość nieubezpieczonych depozytów w banku.

FDIC tworzy stronę internetową, na której umieszcza zebrane dokumenty i informacje. Dostęp do tej strony uzyskują oferenci zainteresowani uczestnictwem w aukcji banku.

Po uzyskaniu wszelkich niezbędnych informacji zza biurka oraz na miejscu FDIC poszukuje chętnego na przejęcie banku. W tym celu FDIC przygotowuje listę potencjalnych nabywców, biorąc pod uwagę: geograficzne położenie upadającej

instytucji, działającą konkurencję, ogólną sytuację finansową, a także wielkość i kapitały oraz ratingi instytucji nabywających. Potencjalni inwestorzy muszą dysponować odpowiednimi funduszami. Aby usprawnić proces wyboru, FDIC korzysta z posiadanej bazy podmiotów, które wyrażały wcześniej zainteresowanie transakcjami P&A.

Następnie FDIC organizuje nieformalne spotkanie z potencjalnymi nabywcami. Otrzymują oni kopię pakietu informacji zawierającego nie tylko dane finansowe, ale również opis oferowanego sposobu *resolution*. Informacje te umieszczane są na specjalnej szyfrowanej stronie internetowej. Zainteresowani i zaakceptowani chętni mogą następnie dokonać sprawdzenia majątku (*due diligence*) na miejscu w banku. Następnie oferenci przedstawiają swoją propozycję FDIC. Wszystkie oferty są przez Korporację analizowane w celu wybrania najmniej kosztownej. Oferty składają się z dwóch części: oferty na nabycie depozytów oraz oferty na aktywa banku. Aby wybrać najkorzystniejszą z nich, FDIC analizuje m.in. wielkość depozytów gwarantowanych, warunki ofert złożonych przez potencjalnych nabywców, szacowaną kwotę uzyskaną z likwidacji aktywów, zmiany wartości pieniądza w czasie.

Po dokonaniu wyboru najlepszej oferty personel FDIC występuje do Rady Dyrektorów Korporacji o zaakceptowanie transakcji *resolution*. Rekomendacja zawiera kopię analizy najmniejszego kosztu oraz informację o wielkości przewidywanych strat, które będą musieli ponieść nieubezpieczeni wierzyciele banku. Po zatwierdzeniu przez Radę oferenta pracownicy FDIC zawiadamiają zwycięzcę przetargu oraz pozostałych uczestników o jego wyniku. Następnie zwycięzca musi podpisać odpowiednie dokumenty oraz spotkać się z personelem FDIC w celu skoordynowania działań w ramach procedury zamykania instytucji.

Końcowy krok zatem to zamknięcie instytucji i przetransferowanie jej aktywów oraz depozytów do nabywcy. Dopiero w tym momencie, kiedy cała transakcja przejścia banku jest odpowiednio przygotowana, regulator wydający licencję zamyka instytucję i ustanawia FDIC syndykiem. Dzieje się to zazwyczaj w piątek, aby można było przeprowadzić operację *resolution* w weekend i otworzyć nowy bank w poniedziałek. FDIC jako syndyk odpowiada za działania związane z zamknięciem banku: zbilansowanie rachunku banku zaraz po zamknięciu, przetransferowanie aktywów i pasywów do nowej instytucji, ustalenie ostatecznej wielkości kwoty do zapłaty przez nabywcę. Nabywca otwiera bank zwykle następnego dnia, a klienci upadłej instytucji automatycznie stają się klientami nowej. Dostęp do ich ubezpieczonych depozytów jest więc nieprzerwany.

FDIC zajmuje się następnie likwidacją masy upadłości po przejęciu banku przez FDIC i sprzedaży bazy depozytowej lub po wypłacie środków gwarantowanych. W tym celu FDIC prowadzi szeroką działalność likwidacyjną obejmującą sprzedaż nieruchomości i ruchomych części majątku instytucji.

Należy zatem zauważyć, że w USA kluczowy moment jakim jest zamknięcie banku i ponowne otwarcie go pod nowym szyldem realizowany jest w ciągu

weekendu (*resolution weekend*). Niemniej jednak, aby taka operacja mogła zostać przeprowadzona, musi być starannie przygotowana. Opisany powyżej proces (począwszy od momentu zawiadomienia FDIC przez regulatora wydającego licencję o zagrożeniu upadłością banku w formie listu do ustanowienia przez tego regulatora FDIC syndykiem) trwa od 90 do 100 dni (pomijając rozrachunki, które są dokonywane po zamknięciu banku).

Oczywiście nie zawsze sytuacja pozwala na takie przygotowania. W przypadku nagłego pogorszenia się kondycji banku (np. po poważnym runie na jego kasy) nie jest wymagana dokładna wycena aktywów banku na miejscu. FDIC może zastosować wówczas model oparty na jej dotychczasowych doświadczeniach z przeprowadzonych restrukturyzacjach w odniesieniu do sześciu podstawowych kryteriów aktywów. W takich sytuacjach najbardziej prawdopodobne jest, że FDIC będzie musiała pozostawić w swoim posiadaniu aktywa problemowego banku do czasu wypracowania bardziej odpowiedniej strategii *resolution*. Może wówczas zastosować: transfer jedynie ubezpieczonych depozytów do zdrowej instytucji, wypłatę ubezpieczonych depozytów lub utworzenie *bridge banku*.

Trzeba również zaznaczyć, że w przypadku nowo wprowadzonej procedury *Orderly Liquidation Mechanism* uruchomienie procesu *resolution* dla instytucji finansowych o systemowym znaczeniu jest nieco bardziej złożone i wymaga zgody *Treasury*, FDIC oraz Rezerwy Federalnej.

#### 4. FDIC WZORCEM – ISTOTNOŚĆ DOŚWIADCZEŃ KORPORACJI DLA INNYCH KRAJÓW

W czasie realizacji zadań z zakresu restrukturyzacji banków amerykańskich Korporacja wskazała na kilka najważniejszych doświadczeń<sup>32</sup>:

- ❖ cele Korporacji są najlepiej zrealizowane wówczas, gdy następuje jak najszybsze zaspokojenie roszczeń deponentów, gdy wpływ upadku banku na lokalny rynek jest zminimalizowany i gdy najwięcej aktywów banku trafia z powrotem do prywatnego sektora;
- ❖ niezbędne są adekwatne środki finansowe do realizacji założonych celów, aby ich brak nie skutkował działaniem dłuższym niż potrzeba instytucji, które powinny opuścić sektor; takie opóźnienia powodują jedynie większe koszty procesu *resolution*;
- ❖ sytuacja instytucji upadającej powinna zostać rozwiązana jak najszybciej, wówczas maksymalizowana jest wartość jej aktywów i staje się ona atrakcyjniejsza dla potencjalnego nabywcy, ponadto koszt jej restrukturyzacji i uporządkowanej

<sup>32</sup> *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).

likwidacji jest mniejszy, a skutki negatywne dla rynku, na którym działa, mogą zostać zminimalizowane (negatywne skutki opóźnienia w działaniu, na skutek przede wszystkim braku środków FSLIC, były szczególnie dotkliwe w kryzysie kas oszczędnościowo-pożyczkowych w latach 80.);

- ❖ nie ma jednej metody radzenia sobie z upadającymi instytucjami; każda sytuacja powinna być rozpatrzona indywidualnie. W USA silne rozdrobnienie sektora bankowego oraz występowanie niewielkiej liczby dużych banków o istotnym znaczeniu dla sektora sprawiło, że główną metodą *resolution* banków w USA było P&A. Instytucje duże, systemowo ważne były traktowane jako zbyt duże aby upaść. Jednak ostatni kryzys ujawnił potrzebę dostosowania działań restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do rozwiązywania także problemów banków dużych. Przeprowadzenie *resolution* w ich przypadku także powinno być możliwe, przede wszystkim, by minimalizować ryzyko *too big to fail* z jednej strony, skutkujące zbyt dużym *moral hazard*, a z drugiej, by ograniczyć koszty i skutki nieuporządkowanej upadłości znaczącej dużej instytucji;
- ❖ działania *resolution* powinny zakładać odpowiednie bodźce dla nabywających bank upadający (dlatego rozwinięcie metody P&A: *loss sharing*);
- ❖ niezmiernie ważna jest właściwa komunikacja w kryzysie – poza użyciem mediów lokalnych skuteczne może być po prostu spotkanie się z mieszkańcami, jeśli upadłość dotyczy banku z małej miejscowości, w której dawno nie doświadczone podobnego problemu; na spotkaniach tych przedstawiciele FDIC wyjaśniają problem, przedstawiają procedurę *resolution*, proces zamykania banku, wyjaśniają wątpliwości dotyczące wypłat lub transferu ubezpieczonych depozytów.

W efekcie wieloletnich dostosowań w USA został rozwinięty sprawny i efektywny mechanizm radzenia sobie z kłopotami małych i średnich banków. Formalne zamknięcie instytucji jest bardzo dobrze przygotowane i choć proces restrukturyzacji trwa z reguły ok. 90–100 dni, to jego przeprowadzenie odbywa się *de facto* w weekend, zapewniając wykonywanie przez bank wszystkich funkcji krytycznych.

Dla osiągnięcia tego efektu niezbędna jest jednak współpraca oraz dobry przepływ informacji między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym między FDIC jako organu *resolution* i pozostałymi instytucjami nadzorczymi. Specyfiką USA jest fakt, że zasady dotyczące *prompt corrective action* nie są jednolite w całym kraju, dlatego też współdziałanie FDIC jako syndyka i innych regulatorów odpowiedzialnych za nadzór banków lokalnych jest niezbędne. Sprawdzają się tu cykliczne spotkania regulatorów w celu omówienia najważniejszych problemów pojedynczych banków. Co równie istotne, w sposób czytelny i przejrzysty opracowano w USA katalog działań nadzorczych podejmowanych w zależności od sytuacji kapitałowej banków na etapie tzw. wczesnej interwencji. To pomaga podejmować przemyślane i przygotowane wcześniej decyzje.

Nic dziwnego zatem, że dla wielu państw rozwiązania amerykańskie z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków stają się ważnym punktem

odniesienia w procesie tworzenia własnych rozwiązań instytucjonalnych i operacyjnych. Warto zauważyć, że temat restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest obecnie szeroko dyskutowany na forum międzynarodowym. W październiku 2011 r. Financial Stability Board opublikowała *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Dokument ten wyznaczył dwanaście zasad, jakie powinna uwzględniać efektywna procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zasady te stanowią swoisty drogowskaz dla rozwiązań, które powinny zostać wprowadzone w poszczególnych krajach. Także w Polsce zaawansowane są prace nad stworzeniem efektywnego, kompleksowego mechanizmu *resolution*. Został opracowany wstępny projekt ustawy, podlegający obecnie konsultacjom międzyresortowym. Prace nad budową rozwiązań z zakresu *resolution* trwają nie tylko w poszczególnych krajach, ale także na forum europejskim. Zaawansowany jest projekt Dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w UE (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD)<sup>33</sup>, a także Rozporządzenie ustanawiające Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*Single Resolution Mechanism*, SRM)<sup>34</sup>.

Zarówno dla poszczególnych państw, jak i twórców regulacji europejskich znaczącą wskazówką w projektowaniu są właśnie wieloletnie doświadczenia FDIC. Polski projekt ustawy, wzorem FDIC jako systemu *risk minimizer*, przewiduje na przykład przyznanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu – czyli polskiemu systemowi gwarantowania depozytów – odpowiedzialności za przeprowadzanie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

## PODSUMOWANIE

Działalność FDIC jako ważnego elementu sieci bezpieczeństwa systemu finansowego USA należy ocenić pozytywnie. Przez wiele lat dostosowywała ona swoją działalność do zmieniających się warunków i otoczenia regulacyjnego. Analizując doświadczenia FDIC na przestrzeni lat, można wyróżnić kilka charakterystycznych cech, dzięki którym jej sposób działania jest efektywny i sprawny.

<sup>33</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

<sup>34</sup> Rozporządzenie ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010.

Po pierwsze, FDIC to pierwszy powszechny system gwarancyjny na świecie. Ma on jednak nie tylko najdłuższą historię działania, ale także historię pokazującą dostosowywanie się tej instytucji do potrzeb rozwijającego się i zmieniającego amerykańskiego systemu finansowego. Po drugie, FDIC udanie połączyła i łączy nadal wiele funkcji w sieci bezpieczeństwa finansowego. Nadane jej obowiązki były od początku szerokie: nadzorca, organ *resolution*, system gwarancyjny, syndyk masy upadłości. Po trzecie, Korporacja poradziła sobie z wieloma kryzysami (przede wszystkim lat 80. oraz ostatnim globalnym), w których skutecznie zadbała o sprawne wypłaty środków gwarantowanych w przypadku nawet masowych upadłości małych i średnich banków. Po czwarte, FDIC rozwinęła zaawansowane metody realizacji funkcji gwarancyjnej. Przede wszystkim jako pierwsza zastosowała składki wazone ryzykiem, czyli uwzględniła w opłacie instytucji członkowskich ryzyko związane z działalnością poszczególnych banków. Wreszcie, rozwinęła zaawansowane metody działania jako organu odpowiedzialnego za proces *resolution*. Realizując udanie transakcje, P&A wprowadziła wiele różnorodnych sposobów ich dokonywania. Dzięki tym cechom FDIC nie tylko jako system gwarancyjny, ale także jako organ *resolution* stała się punktem odniesienia dla wielu innych krajów budujących instytucjonalne ramy dla gwarantowania depozytów i procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

**Słowa kluczowe:** system gwarantowania depozytów, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków, kryzys finansowy

### **Abstract**

In the paper the author analyzes the functioning of the Federal Deposit Insurance Corporation – the deposit guarantee schemes operating in the financial sector of the USA. This institution, established in 1933, has always operated according to the risk minimizer formula. Acting as the deposit insurer, supervisory institution, resolution authority and receiver of failing banks, the FDIC possesses considerable experience. Such experience can be helpful for regulators from other countries building their deposit guarantee schemes or establishing comprehensive resolution frameworks.

**Key words:** deposit guarantee scheme, resolution, crisis management, financial crisis

## Bibliografia

- Baka W. (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.
- General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005 r.
- FDIC, BoE, *Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions*, A joint paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England, 10 grudnia 2012 r.
- FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, luty 2012 r.
- Goodman L., *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, „Atlantic Economic Journal”, Vol. 11, No. 2.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Mika A., *Przedkryzysowa architektura nadzorczo-regulacyjna w USA jako katalizator kryzysu subprime*, „Bezpieczny Bank” 4 (49)/2012.
- Obal T., *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.
- Pellerin S.R., Walter J.R., *Orderly Liquidation Authority as an Alternative to Bankruptcy*, „Economic Quarterly”, Vol. 98, nr 1-First Quarter 2012.
- Syp S., *Amerykańskie bankowe prawo insolwencyjne – wybrane zagadnienia prawne*, Monitor Prawa Bankowego, lipiec–sierpień 2011 r.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły system gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, 1 (34) 2007.

## Materiały internetowe

- A brief history of deposit insurance in United States*, FDIC 1998, <http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf>
- FDIC, *Failures and Assistance Transactions* <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30>
- FDIC, *Resolution Handbook*, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html>
- Ogólne informacje dotyczące FDIC, <http://www.fdic.gov>
- Raport roczny FDIC <http://www.fdic.gov/about/strategic/report/2012annualreport>
- Szymczak R., *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/stany-zjednoczone-analiza-systemu-gwarantowania-depozytow>

*Jolanta Zombirt\**

## **LIKWIDACJA IRLANDZKIEGO IBRC A SWOBODA DZIAŁANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH STREFY EURO W RAMACH POLITYKI PIENIĘŻNEJ**

### **WSTĘP**

W czasie kryzysu finansowego doszło do zrealizowania wielu inicjatyw na poziomie całej Unii Europejskiej, które miały na celu uchronienie systemów finansowych państw członkowskich przed nawrotem kryzysu czy też pojawieniem się kolejnych kryzysów w przyszłości. Komisja Europejska była (i jest) bardzo aktywna w ocenianiu i akceptacji działań państw członkowskich kierowanych na ratowanie poszczególnych instytucji finansowych, które polegało głównie na przeznaczaniu pieniędzy publicznych na dokapitalizowanie, zastrzyki finansowe czy też gwarancje dla – przede wszystkim – banków z problemami. Masowe akcje ratunkowe osłabiały pozycję budżetową wielu państw członkowskich, co z kolei prowadziło do pogłębiania się nierównowagi budżetowej. Niewątpliwie „rekordzistką” w tej dziedzinie okazała się Irlandia, która odnotowała najgłębszy deficyt budżetowy z tytułu ratowania zaledwie dwóch banków.

Celem poniższego tekstu jest opisanie, w jaki sposób Ministerstwo Finansów Irlandii rozwiązało problem dotyczący zmniejszenia obciążenia dla budżetu państwa

---

\* Jolanta Zombirt jest doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych (specjalność: bankowość) oraz magistrem filologii orientalnej (arabistyka). Kieruje Zakładem Systemu Finansowego Unii Europejskiej Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.



wynikającego z ratowania kilku banków w irlandzkim sektorze bankowym. Hipoteza badawcza brzmi: **czy Emergency Liquidity Assistance jest bezpiecznym rozwiązaniem z punktu widzenia przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej, oraz czy zastosowana w transakcji Irish Bank Resolution Corporation (IBRC) inżynieria finansowa w znaczny sposób pomogła irlandzkiemu Ministerstwu Finansów w obniżaniu deficytu budżetowego.** W pracy wykorzystano analizę krytyczną dokumentów pochodzących głównie ze strony internetowej Ministerstwa Finansów w Irlandii oraz analizę przeglądowną publikacji naukowych, m.in. ze strony Europejskiego Banku Centralnego.

Tekst rozpoczyna się od opisanie Emergency Liquidity Assistance. Wykazana zostanie różnica między ELA a inną funkcją banku centralnego, jaką może być kredytodawca ostatniej instancji. Przedstawione są wady ELA w kontekście wspólnej polityki pieniężnej realizowanej w strefie euro przez Europejski Bank Centralny i jego „agentów”, tj. krajowe banki centralne. Omówiony zostanie mechanizm rejestrowania pomocy w ramach ELA w Eurosystemie, nie jest bowiem prawdą, że są to środki przekazywane przez EBC, a jedynie za zgodą jego Rady Prezesów z zasobów krajowego banku centralnego.

Kolejna część artykułu jest poświęcona opisowi podmiotów biorących udział w transakcji konwersji *promissory notes* na długoterminowe obligacje skarbowe. Jest to przede wszystkim Irish Bank Resolution Corporation, czyli bank będący własnością irlandzkiego Ministerstwa Finansów, które zdeponowało w tym banku aktywa zagrożonych dwóch banków: Anglo Irish Bank oraz Irish Nationwide Building Society (INBS). To właśnie likwidacja tego banku posłużyła autorce do opisanie inżynierii finansowej, która została szeroko wykorzystana w czasie tej operacji. Drugim opisywanym podmiotem jest The National Asset Management Agency (NAMA), która wraz z the National Treasury Management Agency (NTMA) zajmuje się działaniami wspomagającymi starania rządu dotyczące m.in. rozwiązywania problemów sektora bankowego. W dalszej kolejności wspomniano o kontrowersyjnym, z punktu widzenia innych państw członkowskich, systemie gwarantowania depozytów, tj. Irish Government Eligible Liabilities Guarantee Scheme (ELG). Tę część tekstu zamyka opis Bank of Ireland, z którym IBRC zawarła transakcję repo.

Ostatnia część artykułu dotyczy szczegółów transakcji konwersji *promissory notes*, z uwzględnieniem wymienionych instytucji, a także korzyści wynikających z tej transakcji.

## 1. ELA W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIM

Emergency Liquidity Assistance (pomoc płynnościowa w sytuacji kryzysowej), zwana niekiedy bardziej miękko Exceptional Liquidity Assistance (pomoc płynnościowa w wyjątkowej sytuacji) czasami jest utożsamiana z inną funkcją sprawowa-

ną przez bank centralny, tj. funkcją kredytodawcy ostatniej instancji (Lender of Last Resort, LOLR). Owszem, w obu przypadkach chodzi o kredytowanie kontrahenta, na ogół instytucji kredytowej (banku), na podstawie zastawionych przez ten ostatni papierów wartościowych o dobrej jakości, a wartość tych papierów musi być odpowiednio wyceniona pod kątem zawartego w nich ryzyka. Jak wskazuje historia chociażby Europejskiego Banku Centralnego (oraz logika prowadzonej przez EBC polityki pieniężnej), po pieniądzu banku centralnego zgłaszać się będą banki komercyjne dopiero wtedy, kiedy nie będą w stanie uzyskać płynności z rynku międzybankowego, a więc pieniądź ten – o ile będzie dostępny – będzie najdroższy. Co jednak się stanie, gdy rynek międzybankowy będzie zamknięty dla konkretnego banku? Odpowiedź wydaje się prosta i słyszeliśmy ją wiele razy w czasie ostatniego kryzysu finansowego: nie pożyczca się pieniędzy podmiotowi, który może mieć trudności ze spłatą. Uczciwie jednak należy wspomnieć, że brak dostępu do rynku międzybankowego może wynikać z innych jeszcze, poza podejrzeniem o niewypłacalność czy słabą jakość aktywów, przyczyn. Może więc być skutkiem np. problemów technicznych (połączenia elektronicznego). W takim czy innym przypadku dany bank może starać się uzyskać płynność w ramach tzw. *lending facility*, czyli operacji na koniec dnia. Będzie to jednak najdroższy, w tych okolicznościach, pieniądź na rynku. LOLR, co do zasady, nie może narażać się na ryzyko, a więc, jak powiedziano, kredytu udzieli na podstawie uznawalnych papierów wartościowych, których lista jest publikowana na stronie EBC.

Jak problem z brakiem płynności może jednak rozwiązać bank, który nie ma portfela papierów wartościowych kwalifikowanych przez EBC jako zabezpieczenie? Taka właśnie sytuacja zdarzyła się na przykład w Irlandii, gdzie nowo utworzony bank (a właściwie bank, który przejął aktywa od dwóch innych banków, o czym w dalszej części tekstu) nie miał, z wymienionych przyczyn, dostępu do pieniądza banku centralnego. Ratunkiem może tu być właśnie ELA. Zauważmy, że płynność uzyskiwana z LOLR może być dostępna właściwie każdemu bankowi, który skłonny jest zaakceptować wysokie oprocentowanie takiego kredytu, a przede wszystkim – ma stosowne zabezpieczenia. ELA natomiast jest „punktową” pozycją płynności, która jest/może być kierowana do jednego dedykowanego banku (czasem do kilku). Jest to najważniejsza cecha odróżniająca LOLR od ELA, chociaż natychmiast można wskazać na kolejną, nie mniej istotną: LOLR w jakiś sposób realizuje główny cel banku centralnego, którym jest stabilność cen, poprzez wpływanie na wielkość podaży pieniądza. Z kolei ELA to pewna zmiana dystrybucji tej podaży na szczeblu mikro (co wskazywałoby na realizację celu pośredniego banku centralnego, jakim jest zapewnienie stabilności finansowej). Należy bowiem pamiętać, że środki cyrkulujące w systemie bankowym strefy euro, mimo dosyć powszechnej opinii<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Na przykład w zapytaniu parlamentarnym: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-004132+0+DOC+XML+V0//EN>

nie są środkami z zasobów EBC. Są one raczej pieniądzem Eurosystemu, a więc narodowych banków centralnych, które są „agentami” EBC przy przeprowadzaniu operacji otwartego rynku. ELA jest więc zmianą kierunku przepływu środków, które już są w Eurosystemie. Zmiany takie w Eurosystemie odbywają się przez uznanie lub obciążenie rachunku rezerwowego, który każdy bank musi mieć w odpowiednim dla siebie banku centralnym. Jednakże samo uznanie rachunku rezerwowego to kreacja pieniądza przez narodowy bank centralny, która musi być zatem zrównoważona przez obciążenie rachunku tego narodowego banku centralnego w Eurosystemie. W celu zaś utrzymania przez EBC kontroli nad podażą pieniądza, każdy narodowy bank centralny jest zobowiązany do przekazywania co miesiąc do EBC raportu na temat wykreowanego w ten sposób pieniądza<sup>2</sup>.

Warto wspomnieć, że pozornie prosty zabieg księgowy, polegający na przesuwaniu kwot z jednego rachunku na inny, jest w gruncie rzeczy działaniem o dużym wpływie na funkcjonowanie i standing finansowy całego Eurosystemu. Z zasad jego funkcjonowania wynika bowiem, że zyski i koszty operacji polityki pieniężnej podejmowane w Systemie muszą być solidarnie rozliczane pomiędzy wszystkich jego członków. Jednakże<sup>3</sup> *Rada Prezesów może zdecydować o wyrównaniu krajowym bankom centralnym kosztów związanych z emisją banknotów lub, w wyjątkowych okolicznościach, o wyrównaniu konkretnych strat spowodowanych operacjami polityki pieniężnej realizowanej dla ESBC*. Praktyka Rady Prezesów EBC wskazuje na to, że ewentualne straty winny być rozdzielane pomiędzy NBB według ich klucza kapitałowego w EBC (tzw. zasada *risk and costs sharing*<sup>4</sup>).

Eurosystem może udzielać płynności na podstawie uznawalnych zabezpieczeń. Do końca 2006 r. były one wymienione na dwóch listach, obecnie na jednej stale uaktualnianej (codziennie o godz. 18.30). Istnienie najpierw dwóch, a obecnie jednej (uaktualnianej) listy to pozostałość różnych systemów prowadzenia polityki pieniężnej w państwach tworzących strefę wspólnego pieniądza. Aż dziwne, że niektóre relikty odrębności tego obszaru nadal są utrzymywane, jak np. ELA<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na EBC nakaz monitorowania, czy banki centralne UE przestrzegają zakazów określonych w art. 123 i art. 124 tego traktatu i odpowiednich rozporządzeniach (<http://www.ecb.int/press/govcdec/otherdec/2013/html/gc130802.pl.html> (dostęp: 08.08.2013)).

<sup>3</sup> Europejski Bank Centralny, Przepisy instytucjonalne, listopad 2012, Statut ESCB, art. 32.4.

<sup>4</sup> Wśród bogatej literatury na ten temat ciekawe rozważania teoretyczne można znaleźć np.: <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110615.en.html> czy [http://www.kgt.bme.hu/targyak/msc/ng/BMEGT30MN40/data/risk\\_sharing\\_JPE\\_1996.pdf](http://www.kgt.bme.hu/targyak/msc/ng/BMEGT30MN40/data/risk_sharing_JPE_1996.pdf)

<sup>5</sup> Za najbardziej jednak kuriozalny przejaw cementowania wcześniejszych różnic w zakresie polityki pieniężnej należy uznać istnienie kryterium z Maastricht, zaliczane do tzw. kryteriów monetarnych, czyli kryterium stopy procentowej. Przypomnijmy, że w projekcie kryterium to odnosiło się do konwergencji podstawowych stóp procentowych narodowych banków centralnych. Szybko jednak okazało się, że nie można porównywać tych stóp, gdyż pewne banki stosowały jako podstawową stopę dyskonta, inne lombardową itd. W tej sytuacji prawdopodobnie,

Wracając do ELA, jest to, jak powiedziano, pozycja płynności dostarczana w wyjątkowych okolicznościach przez krajowy bank centralny właściwy dla danego banku, ale na podstawie zabezpieczenia, które nie jest akceptowane w całym Eurosystemie. Jest to pozostałość po okresie sprzed UGiW, narodowe banki centralne miały odrębne uprawnienia i obowiązki. Tak też było w odniesieniu do ELA, której stosowanie wynika z prawa krajowego. Jak wskazuje Michele Manna, różne są również podstawy prawne dotyczące ELA, które można podzielić na trzy podstawowe modele<sup>6</sup>:

- ❖ w sześciu bankach centralnych (Austria, Francja, Grecja, Włochy, Luksemburg i Niemcy) w zasadzie nie ma żadnych odniesień do ELA w ich statutach czy innych aktach prawnych, ani też nie ma wskazówek dokonywanych przez prezesa bądź innych członków zarządu;
- ❖ w czterech bankach centralnych (Belgia, Finlandia, Irlandia<sup>7</sup> i Szwajcaria) statut zawiera odniesienia do obowiązków banku centralnego odnoszących się do zapewnienia stabilności finansowej, chociaż bardziej bezpośrednio uznawanie ich potencjalnego odwoływania się do ELA można znaleźć w innych dokumentach publikowanych przez bank centralny, w przypadku Holandii ma zastosowanie tylko to ostatnie spostrzeżenie;
- ❖ w dalszych sześciu bankach centralnych (Japonia, Norwegia, Portugalia, Zjednoczone Królestwo, Szwecja oraz Stany Zjednoczone) bezpośrednie odnośniki do ELA/LOLR znajdują się w statucie i innych dokumentach oficjalnych.

ELA nie istnieje jednak w próżni. Państwa członkowskie strefy euro są związane obowiązkami wynikającymi ze wspólnej polityki pieniężnej. Poza wspomnianym comiesięcznym raportowaniem na temat ELA, której wielkość też musi być zawsze zaakceptowana przez Radę Prezesów EBC, gdyż ma wpływ na poziom podaży pieniądza w strefie euro, dla państw członkowskich wiążące, zwłaszcza w ostatnich latach, stały się także obowiązki wynikające z zarządzania kryzysowego. Kwestia ta jest różnie rozwiązywana na świecie, ogólnie jednak, również i w strefie euro, można ją uznać za tzw. miękkie prawo, gdyż związanie się pewnymi obowiązkami jest w tym przypadku dla państw – sygnatariuszy dobrowolne. W UE przepisy te

---

by uniknąć blamażu (a traktat z Maastricht przecież już wtedy wszedł w życie), trzeba było szybko przedstawić oficjalną interpretację tego kryterium, która obecnie stanowi, że chodzi tutaj o oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych (tyle, że w takim brzmieniu nie jest to już kryterium monetarne!).

<sup>6</sup> M. Manna, *Emergency Liquidity Assistance at work: both words and deeds matter*, Studi e Note di Economia, Anno XIV, 2–2009.

<sup>7</sup> Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act z 2003 r., art. 5 (b): *celem Banku jest przyczynianie się do stabilności system finansowego państwa*. Na swojej stronie internetowej bank centralny wyjaśnia, że: *Odpowiedzialnością Banku jest przyczynianie się do ogólnej stabilności systemu finansowego, co obejmuje również „podejmowanie oficjalnych operacji finansowych w wyjątkowych okolicznościach”*.

mieszczą się w tzw. Memorandum of Understanding (MoU)<sup>8</sup>, Protokole Ustaleń. Ponieważ nie jest to dokument udostępniony publicznie (choć większość MoU zawieranych w innych częściach świata jest zwyczajowo publikowana) można jedynie wskazać, że<sup>9</sup> *zawiera on opis zasad i procedur dotyczących wymiany informacji, poglądów i opinii w celu ułatwienia realizowania funkcji politycznych [przez nadzory bankowe, banki centralne i ministerstwa finansów] oraz zachowania ogólnej stabilności systemu finansowego w poszczególnych państwach członkowskich i UE jako całości*. Jak uważa Michelle Manna<sup>10</sup>, na ogół w MoU, tzn. w sześciu z dziewięciu analizowanych przez nią publicznie dostępnych MoU, opisuje się warunki udzielania ELA. Można więc domniemywać, że takie zapisy znalazły się i w europejskim MoU z 2005 r. Naczelną więc zasadą jest to, aby w procesie ratowania danej instytucji (poza, oczywiście, wymianą informacji między stosownymi podmiotami) nie sięgać po środki publiczne tak długo, jak straty mogą być absorbowane przez właścicieli i innych interesariuszy tej instytucji (np. przez niezabezpieczonych deponentów i wierzycieli)<sup>11</sup>. Po drugie, pomoc publiczna może być udzielona, co do zasady, wyłącznie instytucjom wypłacalnym, oczywiście po wyczerpaniu zdolności absorpcji strat przez wymienione podmioty prywatne.

Na kolejny ślad ELA w UE można trafić w czasie lektury „Raportu o Konwergencji” z 2008 r.<sup>12</sup>: *Legislacja krajowa przewidująca finansowanie przez krajowe banki centralne instytucji kredytowych inne niż w powiązaniu z zadaniami bankowości centralnej (takimi jak polityka pieniężna, systemy płatnicze czy operacje tymczasowego wsparcia płynności), w szczególności na rzecz wspierania instytucji kredytowych i/lub innych instytucji finansowych jest niespójna z zakazem finansowania monetarnego*<sup>13</sup>. Cytowana publikacja nie daje jednak definicji „**tymczasowego** wsparcia płynności”, można więc jedynie intuicyjnie zakładać, że ELA wynika pośrednio z interpretacji unijnych aktów prawnych.

O ELA mówi też artykuł<sup>14</sup> „The EU Arrangements for Financial Crisis Management”: *Jednym ze specyficznych narzędzi dostępnych bankom centralnym w sytuacjach kryzysowych jest świadczenie ELA dla poszczególnych instytucji kredytowych*

<sup>8</sup> *Memorandum of Understanding on co-operation between the Banking Supervisors, Central Banks and Finance Ministries of the European Union in Financial Crisis situations*, (MoU weszło w życie 1 lipca 2005 r.).

<sup>9</sup> Press Release, 18 May 2005 – Memorandum of Understanding..., *op. cit.*

<sup>10</sup> M. Manna, *Emergency Liquidity Assistance...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> Od 1 sierpnia 2013 r. weszły w życie w UE zaostrzone przepisy dotyczące udzielania pomocy publicznej instytucjom finansowym, które właśnie koncentrują się na tym, by straty były w pierwszej kolejności ponoszone przez podmioty, które były zobowiązane do adekwatnego nadzoru i analizowania standingu instytucji z problemami. Można podejrzewać, że w pewnym zakresie jest to reakcja instytucji unijnych na trudną sytuację Irlandii.

<sup>12</sup> <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf>, s. 24.

<sup>13</sup> Art. 101 TUE (obecnie Art. 123 TFUE).

<sup>14</sup> <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200702en.pdf>, s. 80.

na podstawie adekwatnego zabezpieczenia. Ogólnie rzecz biorąc, narzędzie to polega na dostarczaniu wsparcia płynnościowego w wyjątkowych okolicznościach dla przejściowo nie płynnych instytucji kredytowych, które nie mogą uzyskać płynności albo z rynku, albo uczestnicząc w operacjach polityki pieniężnej. Takie wyjątkowe i tymczasowe dostarczanie płynności winno respektować zakaz finansowania monetarnego zawartego w TUE oraz Rozporządzeniu Rady no. 3603/93. Instytucja kredytowa nie może jednak zakładać automatycznego dostępu do płynności banku centralnego. [...] Świadczenie ELA może być uzasadnione zapobieganiem lub zmniejszaniem potencjalnych efektów systemowych dla instytucji finansowych, w tym wobec infrastruktury rynkowej, jak np. załamanie się systemów płatniczych i rozliczeń. Wsparcie płynnościowe banku centralnego nie może być uważane za podstawowy sposób zarządzania kryzysem finansowym, ponieważ jest on ograniczony do tymczasowego świadczenia płynności w bardzo wyjątkowych okolicznościach. [...] Eurosystem ma również procedury dotyczące świadczenia ELA poszczególnym instytucjom kredytowym w strefie euro, które podlegają krajowym bankom centralnym. Procedury te mają na celu zapewnienie adekwatnego przepływu informacji w ramach Eurosystemu do podmiotów decyzyjnych EBC. W ten sposób wpływ interwencji ELA na warunki zagregowanej płynności w obszarze euro może być zarządzany w sposób spójny z utrzymywaniem odpowiedniego stanowiska w zakresie polityki pieniężnej.

Do analizowanych przez Michele Manna MoU różnie rozkładają się uprawnienia do podejmowania ostatecznych decyzji w sprawie udzielania ELA. Z pewnością można jednak wskazać, że w strefie euro taka decyzja należy do Rady Prezesów EBC, która nie tylko ustala górny limit kredytu w ramach ELA. Może ona również nie zgodzić się na warunki, na jakich miałyby być udzielane ELA. Tak więc, ponieważ, jak sama nazwa wskazuje, ELA jest udzielana w sytuacjach wyjątkowych, dlatego też jej koszt powinien być zdecydowanie wyższy od krańcowego kosztu kredytu na koniec dnia w EBC<sup>15</sup>. Są także głosy, że „wyjątkowość” ELA nie powinna przesądzać o jej wysokim koszcie. Jeżeli jednak nie byłby to dobry argument, to za wysokim kosztem ELA z pewnością winno przemawiać to, że kredyt ELA udzielany jest na podstawie znacznie słabszego – niż w normalnych operacjach refi – zabezpieczenia (więc i wyższego ryzyka). Istnieją jednakże opinie, że ELA w ogóle winna być zarzucona, gdyż zwiększa polaryzację strefy euro na państwa mocnego rdzenia oraz państwa słabsze. Jeżeli zaś miałyby być utrzymana opcja stosowania ELA, to należałoby wyrównać – dla całego obszaru euro – standardy i kryteria stosowane dla jej operacyjności<sup>16</sup>. Wydaje się, że tylko kwestią czasu będzie osiągnięcie tego celu, jeżeli zostanie uzyskany znaczący postęp w zakresie tworzenia europejskiej unii bankowej. Samo zaś konstruowanie ELA winno być dzięki temu znacząco zmo-

<sup>15</sup> Od 8 maja 2013 r. jest to 1%, a od 13 listopada 2013 r. już tylko 0,75%.

<sup>16</sup> <http://stock-report.blogspot.com/2012/02/is-eurozone-at-risk-of-turning-into.html>

dyfikowane: krajowy bank centralny działałby tylko jako agent EBC, a nie swojego rządu (poprzez swego rodzaju zarządzanie długiem państwowym), a obowiązki nadzorcze sprawowałby nadzorca – regulator na skalę całej UE. W innym przypadku weryfikacji (przy najbliższej rewizji traktatów) należałoby poddać szalenie istotny Art. 14.4 Statutu<sup>17</sup>, który w obecnym brzmieniu stanowi, że: *Krajowe banki centralne mogą wykonywać inne funkcje niż określone niniejszym Statutem, chyba że Rada Prezesów, stanowiąc większością dwóch trzecich oddanych głosów, uzna, że są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Funkcje te krajowe banki centralne wykonują na własną odpowiedzialność i nie uważa się ich za część funkcji ESBC.*

## 2. JEDNOLITA INTERPRETACJA ELA DLA EUROSISTEMU

Prawdopodobnie w rezultacie wykorzystywania ELA przez Irlandię Europejski Bank Centralny dokonał wreszcie przejrzystej interpretacji tego instrumentu w opublikowanym 17 października 2013 r. dokumencie pt. Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego (procedury określające rolę Rady Prezesów wynikającą z art. 14 ust. 4 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w zakresie udzielania awaryjnego wsparcia płynnościowego poszczególnym instytucjom finansowym). W dokumencie tym czytamy, że istnieje możliwość otrzymania kredytu przez banki ze strefy euro od krajowego banku centralnego, ale operacji tej nie zalicza się do wspólnej polityki pieniężnej. Wyjaśnia się także wskazane wyżej elementy świadczenia takiego kredytu, w tym konieczność uzyskania akceptacji Rady Prezesów EBC na podstawie dwóch trzecich oddanych głosów, jeżeli łączna wartość planowanego wsparcia finansowego przekroczy 500 mln euro. Natomiast, jeżeli wsparcie miałoby przekraczać wartość 2 mld euro, Rada Prezesów może stwierdzić, że zakłócałoby ono działania Eurosystemu i odmówić jego akceptacji. Krajowy bank centralny jest ponadto zobowiązany do poinformowania EBC o szczegółach wykorzystania ELA, najpóźniej drugiego dnia roboczego po jej przeprowadzeniu. Szczegóły te to (co najmniej):

- 1) kontrahent, któremu zostało/zostanie udzielone awaryjne wsparcie płynnościowe;
- 2) data waluty i data zapadalności awaryjnego wsparcia płynnościowego, które zostało/zostanie udzielone;
- 3) wielkość awaryjnego wsparcia płynnościowego, które zostało/zostanie udzielone;
- 4) waluta, w której awaryjne wsparcie płynnościowe zostało/zostanie udzielone;
- 5) zabezpieczenie/gwarancje, na podstawie których zostało/zostanie udzielone awaryjne wsparcie płynnościowe, w tym wycena i ewentualna redukcja wartości przedstawionego zabezpieczenia oraz, odpowiednio do sytuacji, szczegóły przedstawionej gwarancji;

<sup>17</sup> Europejski Bank Centralny, *Przepisy instytucjonalne*, listopad 2012 r., Statut ESCB.

- 6) oprocentowanie, jakie kontrahent ma zapłacić z tytułu awaryjnego wsparcia płynnościowego, które zostało/zostanie udzielone;
- 7) konkretne powody, dla których awaryjne wsparcie płynnościowe zostało/zostanie udzielone (tj. wezwanie do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego, odpływ depozytów itp.);
- 8) przeprowadzona przez organ nadzoru ostrożnościowego krótko- i średniookresowa ocena sytuacji płynnościowej i wypłacalności instytucji otrzymującej awaryjne wsparcie płynnościowe, obejmująca kryteria, z których wyprowadzono pozytywny wniosek co do wypłacalności;
- 9) gdy ma to zastosowanie, ocena – obejmująca aspekt transgraniczny i potencjalne skutki systemowe – sytuacji, która doprowadziła/prowadzi do konieczności przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego<sup>18</sup>.

Co ważne, krajowy bank centralny może zgłosić wniosek do EBC o uchylenie odmowy wsparcia finansowego przekraczającego 2 mld euro, jeżeli wsparcie takie miałyby być kierowane do więcej niż jednej instytucji kredytowej. W takiej sytuacji co najmniej dwa dni robocze przed posiedzeniem Rady Prezesów, na którym wniosek ten będzie rozpatrywany, krajowy bank centralny musi przekazać EBC wszystkie wymienione informacje dla każdego z banków uzyskujących wsparcie, a ponadto – projekcję efektów wsparcia opracowaną na podstawie dwóch scenariuszy: oczekiwanego i warunków skrajnych.

Wykorzystanie możliwości wynikających z ELA i transakcja dotycząca zmiany sposobu finansowania zobowiązań z tytułu ELA przez Irlandię jest przedmiotem analiz w dalszej części tekstu.

### 3. AKTORZY

Żeby zrozumieć dosyć skomplikowaną konstrukcję transakcji, która ma zdecydowanie wymierne korzyści dla budżetu Irlandii, należy przedstawić wszystkich jej aktorów.

Pierwszym i najważniejszym z nich, od którego przecież wszystko się zaczęło, jest **Irish Bank Resolution Corporation**, przedsiębiorstwo powołane przez państwo 1 lipca 2011 r. w uzgodnieniu z Komisją Europejską, która jest ostateczną instancją, jeżeli chodzi o wydawanie decyzji w sprawie pomocy państwa<sup>19</sup>. IBRC

---

<sup>18</sup> Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego (procedury określające rolę Rady Prezesów wynikającą z art. 14 ust. 4 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w zakresie udzielania awaryjnego wsparcia płynnościowego poszczególnym instytucjom finansowym).

<sup>19</sup> Utworzono ponadto niezależny Monitoring Trustee, który został zaakceptowany przez Komisję Europejską. Podmiot ten monitoruje zgodność IBRC z przyjętymi zobowiązaniami i raportuje Komisji na temat postępu wdrażania restrukturyzacji i likwidacji.



nie był aktywny w nowej akcji kredytowej czy też na rynkach depozytów. Jego zadaniem było natomiast wywiązanie się z zobowiązań dwóch banków prywatnych: Anglo Irish Bank oraz Irish Nationwide Building Society (INBS), które zostały tym samym zlikwidowane, a koszt spłaty tych zobowiązań został, jak widać, przejęty przez państwo. Był to (i częściowo nadal jest), przynajmniej, koszt niebagatelny. Wynosił on w momencie przejścia przez IBRC około 35 mld euro, co stanowiło 22% irlandzkiego PKB w 2011 r. Gdyby Irlandia nie podjęła się ratowania swojego (i chyba również unijnego, ze względu na wysoki stopień powiązań między bankami, zwłaszcza w strefie euro) systemu bankowego, jej wskaźnik zadłużenia wyniósłby jakieś 85% PKB w tym samym roku, co jest, owszem, więcej niż referencyjne 60%, ale bardzo blisko średniej dla całej strefy euro pogrążonej w kryzysie zadłużeniowym<sup>20</sup>. Tymczasem, po pojawieniu się IBRC, wzrósł on do 107% PKB.

Oba banki, które zostały zlikwidowane i przejęte przez IBRC, miały problemy wywodzące się z tej samej przyczyny – strat z tytułu kredytów udzielanych na zakup nieruchomości. Anglo, który coraz silniej odczuwał skutki wycofywania depozytów oraz zerowych możliwości plasowania swoich papierów dłużnych (ponieważ inwestorzy coraz bardziej umacniali się w przekonaniu o bardzo wysokim ryzyku tego banku), w coraz większym zakresie musiał opierać się na finansowaniu z banku centralnego (banków centralnych w Eurosystemie). Ale i to źródło finansowania – z powodu braku potrzebnych jako zabezpieczenia odpowiednich papierów wartościowych w Anglo – równie szybko się wyczerpało. IBRC przejmując to co zostało z Anglo i INBS również nie miał dostępu do finansowania się z banku centralnego, które było konieczne dla zapewnienia mu płynności. IBRC jako instytucja państwowa mógłby uzyskać obligacje suwerenne od swojego właściciela, aby finansować się z banku centralnego. Ponieważ jednakże możliwości rządu irlandzkiego w odniesieniu do zadłużania się na rynkach obligacji suwerennych były bliskie zeru, podjęto decyzję o wykorzystaniu specyficznego instrumentu banku centralnego – ELA (zauważmy, że w tamtym okresie nie było jeszcze żadnego instrumentu unijnego, który wspomagałby państwa członkowskie w takiej sytuacji jak Irlandia. Trwały instrument pomocowy, Europejski Mechanizm Stabilności, zaczął bowiem działać dopiero od października 2012 r.)<sup>21</sup>. Jak wskazuje się w wyżej wspomnianym artykule (patrz: przypis 14), *narzędzie to [ELA – przyp. autor] polega na dostarczaniu wsparcia płynnościowego w wyjątkowych okolicznościach dla przejściowo nie płynnych instytucji kredytowych, które nie mogą uzyskać płynności albo z rynku, albo uczestnicząc w operacjach polityki pieniężnej*. W tym przypadku

<sup>20</sup> Według informacji Eurostatu na koniec I kwartału 2013 r. dług publiczny państw strefy euro wyniósł aż 92,2% PKB całej strefy euro.

<sup>21</sup> Gdy powoływano IBRC, Irlandia była już objęta pakietem pomocy finansowej przyjętym pod koniec 2010 r.

rozwiązano to w ten sposób, że bank centralny Irlandii udzielił IBRC wsparcia płynnościowego na podstawie zabezpieczenia dostarczonego przez rząd Irlandii do IBRC, które to wsparcie zostało zaplanowane według harmonogramu uzgodnionego z Radą Prezesów EBC. Zabezpieczeniem tym były tzw. *promissory notes*, czyli zobowiązanie państwa Irlandii do spłaty kwoty 31 mld euro na rzecz IBRC. Irlandia, a właściwie podatnik irlandzki, wzięły więc na siebie zadanie spłaty tej kwoty (plus odsetki).

Płatności zostały zaplanowane w ratach o różnej wysokości, dokonywanych na dzień 31 marca, przy czym w okresie do 2023 r. miało być to rocznie 3,1 mld euro (pierwsza spłata nastąpiła 31 marca 2011 r.), w 2024 r. spłata miała wynieść 2,1 mld euro, a w latach 2025–2030 płatności roczne miały wynosić 0,9 mld euro. Końcowa płatność w wysokości 0,1 mld euro przypadłaby na 2031 r.

**The National Asset Management Agency (NAMA)** to instytucja komercyjna, która z ramienia rządu (zarządzana jest przez osoby wyznaczone przez Ministerstwo Finansów, a wszystkimi innymi pracownikami NAMA są pracownicy NTMA<sup>22</sup>) zajmuje się rozwiązywaniem problemów w irlandzkim sektorze bankowym, wynikających przede wszystkim z szybkiego przyrostu nieobsługiwanych kredytów hipotecznych. Powstała w 2009 r. NAMA została wyznaczona przez rząd Irlandii do nabycia określonych aktywów IBRC (oraz ewentualnie innych instytucji finansowych) za obligacje wyemitowane przez tę instytucję, ale gwarantowane przez rząd. Nabyte od IBRC (który tu podlega procesowi uporządkowanej likwidacji) aktywa muszą następnie zostać wycenione i sprzedane w przetargach organizowanych przez NAMA za jak najlepszą cenę.

**National Treasury Management Agency (NTMA)**<sup>23</sup> to niezależna od NAMA komercyjna instytucja państwowa, która świadczy usługi z zakresu zarządzania aktywami i pasywami na rzecz rządu, a więc np. zarządza długiem publicznym. Do jej zadań należą także:

- ❖ przeprowadzanie operacji skarbowych w imieniu NAMA oraz National Pensions Reserve Fund;
- ❖ świadczenie usług w zakresie Skarbu Centralnego dla instytucji państwowych oraz władz lokalnych;

<sup>22</sup> The National Asset Management Agency (NAMA) została formalnie utworzona w grudniu 2009 r. jako jedna z inicjatyw podejmowanych przez rząd w celu rozwiązania poważnych problemów z kryzysem w irlandzkim sektorze bankowym, który rozwinął się w wyniku nadmiernej akcji kredytowania zakupu nieruchomości, w szczególności w latach 2003–2007. Nabyła ona pewne aktywa kredytowe za papiery wartościowe gwarantowane przez rząd, emitowane bezpośrednio przez NAMA na rzecz uczestniczących w programach instytucji finansowych. Statutowym celem komercyjnym NAMA jest uzyskanie, jak to tylko jest możliwe, najlepszego do uzyskania zwrotu finansowego dla państwa, biorąc pod uwagę koszt dla Ministerstwa Finansów z tytułu nabywania i zarządzania aktywami bankowymi, koszt kapitału NAMA i inne koszty. (źródło: IBRC, Interim Report, six months ended 30 June 2012).

<sup>23</sup> <http://www.ntma.ie/>

- ❖ zarządzanie Credit Institutions Scheme (Eligible Liabilities Guarantee) 2009;
- ❖ zadłużanie się w imieniu Housing Finance Agency zgodnie z Multi-currency Commercial Paper Programme o wartości 6 mld euro;
- ❖ angażowanie się w codzienne krótkoterminowe zarządzanie gotówką w celu regulowania poziomu salda gotówkowego rządu w banku centralnym Irlandii.

**Irish Government Eligible Liabilities Guarantee Scheme**<sup>24</sup> (ELG) to system tymczasowy utworzony jako reakcja na kryzys finansowy (wygasł 28 marca 2013 r. wobec nowych depozytów, tzn. ma obowiązywać jeszcze przez maksymalnie pięć lat dla depozytów złożonych przed tą datą w instytucjach objętych systemem). Jego utworzenie wywołało sporo zamieszania i kontrowersji w strefie euro, gdyż taki wysoki pułap gwarantowanych depozytów powodował odpływ depozytów z innych państw członkowskich. System ten gwarantował: 1) kwoty powyżej progu gwarantowania podstawowego Systemu Gwarantowania Depozytów (DGS), tj. 100 000 euro na jednego deponenta w danej instytucji – ale objętej ELG oraz 2) pełną kwotę depozytów utrzymywaną w instytucjach objętych ELG, jeżeli te depozyty nie kwalifikują się do pokrycia z DGS w pierwszej instancji.

ELG zastąpił wystawioną przez rząd Irlandii gwarancję dla zobowiązań bankowych (30 września 2008 r. – 29 września 2010 r.). Operatorem ELG była NTMA. Do ELG mogły należeć tylko takie instytucje kredytowe czy afiliacje instytucji kredytowych, które zostały zaakceptowane przez irlandzkiego ministra finansów. Musiały też przestrzegać ustawowych przepisów odnoszących się do ELG. Do pasywów klasyfikowanych do gwarantowania przez ELG zaliczono:

- ❖ senioralne niezabezpieczone certyfikaty depozytowe;
- ❖ senioralne niezabezpieczone papiery komercyjne;
- ❖ inne senioralne niezabezpieczone obligacje i noty; oraz
- ❖ depozyty powyżej limitu Systemu Gwarantowania Depozytów (DGS<sup>25</sup>) 100 000 euro, które nie kwalifikują się do ochrony ze strony DGS.

**Bank of Ireland** to najstarszy w Irlandii bank komercyjny zaliczany do tzw. irlandzkiej wielkiej czwórki. Dla rządu Irlandii pełnił – do 1971 r. – funkcje podobne do tych, które realizuje w Polsce Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy zwrócić uwagę, że nazwa banku mogłaby sugerować, że jest to bank centralny, chociaż w przeszłości BoI rzeczywiście pełnił niektóre funkcje typowego banku centralnego, w tym – banku ostatniej instancji. 29 marca 2012 r. BoI osiągnął tymczasowe porozumienie z IBRC oraz Ministrem Finansów w sprawie przeprowadzenia transakcji

<sup>24</sup> <http://www.nca.ie/nca/government-guarantee>

<sup>25</sup> The Deposit Guarantee Scheme (DGS) to system stały, zarządzany przez bank centralny Irlandii. Gwarantuje on zwrot depozytów w sytuacji gdy bank, towarzystwo budowlane czy unia kredytowa stanie się niewypłacalna albo też jej likwidator stwierdzi, że dana instytucja nie będzie w stanie spłacić swoich depozytów. Spłata następuje w ciągu 20 dni roboczych, a środki w systemie pochodzą ze składek instytucji w nim uczestniczących (<http://www.nca.ie/nca/deposit-guarantee-scheme>).

repo<sup>26</sup>, która polegała na warunkowym odkupie od IBRC irlandzkiej długoterminowej obligacji skarbowej dostarczonej temu ostatniemu przez Ministra Finansów za cenę zakupu około 3,06 mld euro. Warunki tej transakcji były komercyjne, tzn. tak jak przy innych transakcjach repo wycena zabezpieczenia (obligacji skarbowej) była przeprowadzana codziennie, z ewentualną koniecznością uzupełniania wartości zabezpieczenia (na co środki gwarantował Minister Finansów). Środki, którymi BoI zapłacił za nabycie obligacji od IBRC, pochodziły z operacji otwartego rynku EBC, do którego BoI miał dostęp poprzez zabezpieczenie w postaci obligacji. Transakcja repo polegała na tym, że IBRC, miał obowiązek odkupu obligacji nie później niż 364 dni po zawarciu transakcji. Ponieważ transakcja została zaakceptowana przez akcjonariuszy BoI<sup>27</sup> 18 czerwca 2012 r. i rozliczona dwa dni później, wykup powinien nastąpić nie później niż 19 czerwca 2013 r.<sup>28</sup> Należy wspomnieć, że w oczekiwaniu na akceptację transakcji przez akcjonariuszy BoI przez kilka miesięcy IBRC korzystał z krótkoterminowego finansowania, na takich samych warunkach jak powyższa transakcja, z NAMA<sup>29</sup>, które zostało spłacone w dniu zawarcia transakcji z BoI (20 czerwca 2012 r.), gdyż musiał mieć środki na spłatę drugiej raty z *promissory notes* na końcu marca 2012 r., a jednocześnie zwalniał w ten sposób Ministra Finansów z gotówkowego rozliczenia tej spłaty<sup>30</sup>.

6 lutego 2013 r.<sup>31</sup> rząd Irlandii podjął nagłą decyzję w sprawie zlikwidowania IBRC oraz wymiany *promissory notes* o ówczesnej wartości 20 mld euro na długoterminowe obligacje skarbowe o średniej zapadalności 34 lat oraz spłatą w latach 2038–2053. Decyzja ta została zaakceptowana przez Radę Prezesów EBC<sup>32</sup> oraz przez Komisję Europejską. Mimo to była ona przedmiotem licznych dyskusji, a także interpelacji poselskich w parlamencie irlandzkim. Kontrowersje wzbudzała przede wszystkim w kontekście regulowanej przez Komisję pomocy państwa. Obie jednak instytucje, tzn. EBC i Komisja, jednoznacznie wskazały, że nie doszło

<sup>26</sup> <http://www.bankofireland.com/fs/doc/publications/market-news-and-analysis/proposed-securities-repurchase-transaction-and-notice-of-egc.pdf>

<sup>27</sup> Kolorytu zawartej transakcji dodaje skład akcjonariatu BoI, w którym National Pensions Reserve Fund Commission (NPRFC), będąca pod wpływem Ministerstwa Finansów, posiada 15,13% akcji zwykłych i dlatego, zgodnie z przepisami Irlandii, jest uważana za „znaczącego akcjonariusza”. Przypomnijmy, że IBRC w całości należał do Ministerstwa Finansów.

<sup>28</sup> Szacowano, że na tej transakcji BoI miały zarobić 39,7 mln euro.

<sup>29</sup> Tzw. *facility deed* (obligacje wyemitowane przez NAMA).

<sup>30</sup> W swoim wystąpieniu w Parlamencie Irlandii 29 marca 2012 r. Minister Finansów stwierdził, że: *mamy środki na spłatę zaplanowanej raty, ale wykorzystanie obligacji rządowej w relacji do spłaty raty z promissory note pozwala na kontynuowanie rozmów między władzami Irlandii a Trojką, zarówno w sprawie promissory notes, jak i przyspieszenia powrotu do normalności irlandzkiego systemu bankowego, poprawiając w ten sposób dostęp do usług bankowych dla wspierania zdrowia gospodarki.*

<sup>31</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-004132&language=ES>

<sup>32</sup> <http://www.ecb.int/press/pressconf/2013/html/is130207.en.html>

do naruszenia prawa europejskiego. Na przykład Komisarz ds. swobodnej konkurencji, Joaquin Almunia, stwierdził, że: *likwidacja IBRC była ważnym krokiem w odniesieniu do restrukturyzacji irlandzkiego sektora finansowego i znacznie wzmocniła trwałość i wiarygodność sprawnie realizowanego irlandzkiego programu naprawczego. Likwidacja IBRC została przeprowadzona według irlandzkiego prawa krajowego. W kontekście stałej procedury monitorowania pomocy państwa władze Irlandii przekazały Komisji informacje na temat szczegółów tej likwidacji. Na podstawie tych informacji stwierdzono, że nie doszło tutaj do naruszenia unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa. W rezultacie Komisja stwierdziła, że nie ma potrzeby dalszego badania likwidacji IBRC.*

W ślad za decyzją władz Irlandii kierownictwo Banku Irlandii poinformowało 8 lutego 2013 r.<sup>33</sup>, że w rezultacie likwidacji IBRC transakcja repo gwarantowana przez rząd Irlandii zostanie zakończona z rozliczeniem 13 lutego 2013 r.

IBRC przestał istnieć w marcu 2013 r. na podstawie *Irish Bank Resolution Corporation Bill 2013 (IBRC Bill 2013)*, a jego aktywa oraz pasywa zostały oddane do dyspozycji (czyli do sprzedaży lub transferu na osoby trzecie) specjalnych likwidatorów pełniących funkcję syndyków działających na rzecz wierzycieli IBRC, wyznaczonych zgodnie z przepisami IBRC Bill 2013 przez Ministra Finansów. W tym samym akcie prawnym wskazuje się, że o nabycie aktywów bankowych IBRC w drodze uczestnictwa w przetargu może – na podstawie odpowiednich przepisów szczegółowych określanych przez Ministra Finansów – ubiegać się NAMA, przy czym na podstawie odrębnej instrukcji przekazywanej likwidatorowi specjalnemu Minister Finansów wskaże, które aktywa IBRC mogą być wystawione na sprzedaż do NAMA (zasadniczo te, które nie zostaną sprzedane stronom trzecim). W tej samej instrukcji zostanie wyznaczony też podmiot do dokonania niezależnej waluacji takich aktywów (wskazując również na standardowe metody waluacji, w tym analizę zdyskontowanych przepływów gotówkowych). IBRC Bill 2013 stanowi, że w momencie likwidacji IBRC bank centralny Irlandii staje się właścicielem *promissory notes*.

Koszty związane z likwidacją IBRC, przede wszystkim odnoszące się do wynagrodzenia deponentów, będą pokrywane ze środków ELG (powyżej limitu 100 000 euro) i DGS, a szacuje się je na 0,9–1,1 mld euro<sup>34</sup>. Dalej wystąpią prawdopodobnie koszty związane z odszkodowaniami dla posiadaczy instrumentów pochodnych. Z umów między Ministerstwem Finansów a NAMA wynika ponadto, że ceny aktywów obejmowanych przez NAMA od specjalnych likwidatorów będą porównywane do ceny zapłaconej przez NAMA bankowi centralnemu za dług IBRC, a jeżeli różnica oznaczać będzie stratę dla NAMA, to ta strata będzie pokrywana ze środków

<sup>33</sup> <http://www.selftrade.co.uk/news/bank-of-ireland-gov-termination-of-repo-transaction-with-ibrc-dfd086ed4b4066acbc0295ccd7180014>

<sup>34</sup> Należy zwrócić uwagę, że większość deponentów IBRC ma także kredyty zaciągnięte w tym banku, a więc rozliczenia z takimi podmiotami będą odbywać się w drodze nettingu.

irländzkiego Ministerstwa Finansów. Z kolei, jeżeli aktywa objęte przez NAMA będą miały wyższą wartość, to ta różnica zostanie zwrócona specjalnym likwidatorem i przeznaczona na spłatę innych niezabezpieczonych wierzycieli<sup>35</sup>. Operacja zbycia aktywów, które nie zostały nabyte w przetargach przez strony trzecie do NAMA, ma na celu zapewnienie, że aktywa te będą zarządzane aż do chwili, kiedy ich wartość rynkowa będzie akceptowalna, a nie spadnie ze względu na przyspieszoną wyprzedaż.

Transakcja repo z Bankiem Irlandii, która miała zakończyć się w czerwcu 2013 r., z powodu likwidacji IBRC zakończyła się, jak wspomniano wyżej, wcześniej (luty 2013 r.) i w inny sposób. Zamiast bowiem odzyskać środki pożyczone przez IBRC pod zastaw 25-letniej obligacji skarbowej od IBRC, Bank Irlandii przekazał tę obligację na rzecz banku centralnego, od którego uzyskał finansowanie. Obecnie obligacja ta wraz z obligacjami uzyskanymi w ramach wymiany za *promissory notes* znajduje się w księdze handlowej banku centralnego, a obligacje te będą przez bank centralny sprzedawane w niewielkich transzach, począwszy od 0,5 mld euro pod koniec 2014 r.<sup>36</sup>, a od 2024 r. – 2 mld euro rocznie.

#### 4. INŻYNIERIA FINANSOWA W WERSJI IRLANDZKIEJ

Pojęcie inżynierii finansowej bywa różnie rozumiane. Najczęściej w teorii tłumaczy się je jako wykorzystywanie modeli matematycznych do zarządzania finansami. Powszechnie jednak, w praktyce, uważa się je za nowatorskie podejście do rozwiązywania problemów finansowych przy wykorzystaniu różnych, często niekonwencjonalnych, instrumentów finansowych (sformułowanie autorki). Warto również przytoczyć definicję inżynierii finansowej, która została opracowana przez naukowców amerykańskich: *J.F. Marshall i C.M. Marshall opisują inżynierię jako sposób myślenia o problemach finansowych we wszystkich obszarach finansów, w tym finansów przedsiębiorstw, zarządzania aktywami, inwestycji finansowych i instytucji finansowych. Termin „inżynieria finansowa” niesie różne treści dla różnych ludzi. Uogólniając, inżynieria finansowa może być scharakteryzowana jako „rozwój i kreatywne zastosowania finansowej technologii do rozwiązywania bieżących problemów finansowych oraz wykorzystywania pojawiających się możliwości uzyskania dodatkowych korzyści”<sup>37</sup>.*

<sup>35</sup> Oczywiście po dokonaniu spłaty wierzycieli uprzywilejowanych, a następnie zadłużenia IBRC, które NAMA odkupiła od banku centralnego, a które dodatkowo ma gwarancje Ministerstwa Finansów.

<sup>36</sup> <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2013022600059?opendocument#WRH00150>

<sup>37</sup> J.F. Marshall, C.M. Marshall, *The use of derivatives in financial engineering. Hedge Fund Application*, [w:] R.W. Kolb, J.A. Overdahl, *Financial Derivatives. Pricing and Risk Management*,

Wydaje się, że powyższa definicja najlepiej opisuje rozwiązanie problemu z ELA, *promissory notes* i IBRC. Spróbujmy więc uporządkować wcześniejsze informacje<sup>38</sup>. Pierwszym posunięciem była konwersja *promissory notes* na portfel obligacji rządowych. Portfel ten zawiera następujące transze:

- ❖ trzy transze, każda o wartości 2 mld euro i zapadalności odpowiednio: 25, 28 i 30 lat;
- ❖ trzy transze, każda o wartości 3 mld euro i zapadalności odpowiednio: 32, 34 i 36 lat;
- ❖ dwie transze, każda o wartości 5 mld euro i zapadalności odpowiednio: 38 i 40 lat.

Kolejnym posunięciem było ustanowienie przez NAMA podmiotu do zadań specjalnych (SPV), który miał przejąć zadłużenie z tytułu ELA od banku centralnego i związane z tym zobowiązania w ten sposób, że:

- ❖ SPV NAMA emituje obligacje gwarantowane przez rząd w zamian za przejęte zobowiązania ELA od banku centralnego oraz w celu przejęcia aktywów IBRC;
- ❖ NAMA obejmie wskazane aktywa IBRC, które nie zostaną nabyte w drodze przetargu przez strony trzecie;
- ❖ jeżeli wycena aktywów IBRC objętych przez NAMA będzie niższa od wartości wyemitowanych przez NAMA obligacji, wszelkie niedobory zostaną pokryte ze środków państwowych;
- ❖ nadwyżka wyceny nabytych aktywów ponad obligacje NAMA zostanie przeznaczona na spłatę wierzycieli niezabezpieczonych (w tym przede wszystkim dla posiadaczy gwarancji ELG).

Należy jeszcze wspomnieć o transakcji repo zawartej między IBRC a Bank of Ireland. Jak wspomniano, środki uzyskane przez IBRC z tej transakcji zostały przekazane na spłatę drugiej transzy ELA. Zaś transakcja została zakończona w marcu 2013 r. po likwidacji IBRC.

Wraz z konwersją *promissory notes* na długoterminowe obligacje skarbowe zadłużenie IBRC wobec banku centralnego Irlandii zmniejszyło się o 25 mld euro (pierwszy etap). Likwidacja IBRC zakończyła następnie transakcję z Bank of Ireland (etap drugi). Pozostałe aktywa IBRC utrzymywane w banku centralnym zostały wykupione za obligacje NAMA, która stała się właścicielem pozostałych aktywów IBRC o wartości szacowanych w momencie transakcji na około 15 mld euro (etap trzeci). Oczywiście, wszystkie etapy transakcji musiały zostać „obudowane” stosownymi aktami prawnymi, z których chyba najważniejszy jest wspomniany IBRC Bill 2013, wprowadzający m.in. pojęcie likwidatorów specjalnych, porządek likwidacji IBRC oraz określający zadania NAMA.

---

J. Wiley, Hoboken, New Jersey 2010, s. 525, [za:] A. Szopa, *Podstawy inżynierii finansowej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

<sup>38</sup> Transaction overview, Dublin, February 2013, An Roinn Airgeadais, Department of Finance.

W ten oto sposób, wraz z likwidacją IBRC oraz kosztownej obsługi *promissory notes*, irlandzkie Ministerstwo Finansów ma zobowiązanie w postaci obligacji skarbowych o zmiennym oprocentowaniu, indeksowanym do sześciomiesięcznej stopy LIBOR. Średnia ważona zapadalności wynosi 34–35 lat (średnia ważona zapadalności *promissory notes* to 7–8 lat). Należy dodać, że irlandzki bank centralny będzie miał możliwość konwersji części tych obligacji na papiery o stałym kuponie. Bardzo wymierną korzyścią jest również to, że ze względu na konwersję dojdzie do corocznej redukcji ogólnego deficytu budżetowego państwa o około 1 mld euro, czyli 0,6% PKB, a transakcja zmniejszy potrzeby pożyczkowe Irlandii w ciągu najbliższych dziesięciu lat o około 20 mld euro.

Z wycień irlandzkiego Ministerstwa Finansów<sup>39</sup> wynika, że zastąpienie *promissory notes* długoterminowymi obligacjami skarbowymi o oprocentowaniu zmiennym, a także likwidacja IBRC, wiąże się z trzema kategoriami kosztów wliczanych do budżetu na 2013 r.:

- ❖ 700 mln euro – koszty odsetkowe od obligacji o oprocentowaniu zmiennym;
- ❖ 200 mln euro – skumulowane odsetki za 39 dni;
- ❖ 1150 mln euro – szacowane koszty związane z wypłatą gwarancji rządowych z tytułu likwidacji IBRC.

Wszystkie powyższe koszty zwiększają w tym roku deficyt budżetowy Irlandii o około 0,1% PKB. Jednak, jak twierdzi irlandzkie Ministerstwo Finansów<sup>40</sup>, korzyści z restrukturyzacji *promissory notes* będą bardziej widoczne w latach 2014–2016, a w tych latach saldo budżetu rządowego winno poprawiać się o około 1 mld euro rocznie.

## PODSUMOWANIE

Jak wskazuje się w niedawno opublikowanym raporcie EBC<sup>41</sup>, zasady przyjmowania zabezpieczeń przez banki centralne wynikają z ich wymogów statutowych (tzn. wymogu przyjmowania odpowiednich zabezpieczeń czy też pewnych typów aktywów), jak również z czynników dotyczących otoczenia (jak głębokość miejscowych rynków kapitałowych i rynków obligacji skarbowych, co może mieć wpływ na typy akceptowanych zabezpieczeń). Jeżeli chodzi o różnice, to przede wszystkim zaskakuje, że różne są interpretacje tego, co należy rozumieć pod pojęciami „wysoce płynne” czy „wysoce wiarygodne” aktywa zabezpieczające<sup>42</sup>. W świetle

<sup>39</sup> <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/reports/2013/spufin2013.pdf>

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> European Central Bank, *Collateral eligibility requirements. A comparative study across specific frameworks*, July 2013.

<sup>42</sup> Obecnie europejskie władze ds. nadzoru bankowego, tj. EBA, prowadzą proces konsultacyjny na temat definicji „płynnych aktywów”.



tych różnic trwają obecnie prace w EBC i Komitecie Bazylejskim dotyczące ujednoczenia standardów przyjmowania, wyceny czy też korekt wartości przyjmowanych zabezpieczeń przez banki centralne strefy euro. Analiza wybranych banków centralnych wskazuje, że banki te przyjmują jako zabezpieczenie szeroki zakres aktywów będących przedmiotem obrotu oraz takich, dla których nie ma rynku. Wśród tych drugich na uwagę – poza pozycjami wierzytelności kredytowych – zasługuje instrument *promissory notes* (jednakże odnoszący się raczej do instrumentów sekurytyzacji mieszkaniowych kredytów hipotecznych). Jak jednak zauważają autorzy raportu, lista zabezpieczeń tej drugiej kategorii ulegała relatywnie częstym zmianom od rozpoczęcia kryzysu.

Kolejną luką w prawie Eurosystemu, która musi ulec zmianie, jest zależność banków w danym państwie od ich banku centralnego. Komercyjny bank niemiecki nie może więc ubiegać się o płynność na przykład z banku centralnego Francji. Jest to również rezultatem pewnych odrębności w uznawaniu zabezpieczeń, które nie są przedmiotem obrotu.

Opisana sekwencja wydarzeń po utworzeniu IBRC w Irlandii musiała oczywiście zostać zaakceptowana w szczegółach przez Radę Prezesów EBC. Jednakże, gdyby nie istniała w Eurosystemie możliwość zastosowania ELA (albo byłaby to możliwość ogólnie dostępna na z góry określonych zasadach), gdyby wykluczona była możliwość udzielenia płynności pod zabezpieczenie w postaci *promissory notes*<sup>43</sup>, IBRC, a także rząd Irlandii, miałby znacznie poważniejsze problemy z wypłacalnością. Pierwsze próby rządu Irlandii uzyskania zezwolenia na konwersję *promissory notes* na obligacje skarbowe były krytykowane, ponieważ zmieniały pierwotne warunki udzielenia zgody przez Radę Prezesów EBC na finansowanie IBRC. Jednakże trudna sytuacja budżetowa Irlandii wskazywała, że roczna spłata zobowiązań z tego tytułu (ponad 3 mld euro) stanowiłaby poważne obciążenie dla irlandzkich podatników i nikłą szansę na redukcję nieprawdopodobnie wysokiego deficytu budżetowego. Zastosowana inżynieria finansowa pozwoliła więc na zmniejszenie tego ciężaru oraz rozłożenia go na dłuższy czas. Należy przy tym zwrócić uwagę, że żadna dotąd zrealizowana transakcja inżynierii finansowej, która miałaby na celu zmniejszenie obecnych czy przyszłych zobowiązań wliczanych do deficytu budżetowego dowolnego państwa, nie była całkowicie neutralna dla

---

<sup>43</sup> Problemem, który nie został tu opisany, gdyż wymaga odrębnego opracowania, jest to, jakie są warunki akceptowania przez EBC w jego operacjach refinansowania obligacji skarbowych (lub podobnych do nich papierów wartościowych), emitowanych przez rządy mające problemy z wypłacalnością. Jakość takich papierów jako zabezpieczenie można więc uznać za wątpliwą. Jak wiadomo, Bundesbank i inne banki centralne z „twardej” części strefy euro kwestionują decyzje EBC odnoszące się do przyjmowania słabszych zabezpieczeń w swojej polityce pieniężnej, obawiając się o to, że ewentualne straty zostaną rozłożone między wszystkie państwa członkowskie strefy euro. Jednakże, gdyby ich racje wygrały, byłby to koniec unii gospodarczej (?) i walutowej, opierającej się na zasadzie *risk and cost sharing*.

tego budżetu. Zawsze w tak zaplanowanej inżynierii finansowej musiały istnieć gwarancje rządowe. Zważywszy jednak na fakt, że gwarancje takie są zaliczane do wydatków budżetowych na ogół według połowy ich wartości, stanowią one znacznie mniejszy koszt dla budżetu.

Irlandia w sposób bardzo profesjonalny i przemyślany wykorzystwała inżynierię finansową, aby znacząco zmniejszyć koszty dla podatnika z tytułu ratowania banków. Jest to więc wskazówka dla innych rządów, by w pełni wykorzystywały istniejące instytucje (lub tworzyły podmioty do celów specjalnych) dla zmniejszania salda wydatków. Możliwości ratowania w ten sposób banków z pewnością ulegną jednak znacznej redukcji z uwagi na wprowadzane obecnie przepisy unijne odnoszące się do tzw. bail-in, czyli ratowania banków przede wszystkim przez ich akcjonariuszy czy niezabezpieczonych wierzycieli. Jednak deficyty budżetowe mają swoje źródło i w innych problemach<sup>44</sup>. Do ich rozwiązania z pewnością może przyczynić się inżynieria finansowa.

Istnieją różne opinie na temat zmiany zasad refinansowania IBRC, pojawiło się wiele interpelacji poselskich zarówno w parlamencie Irlandii, jak i w Parlamencie Europejskim. Zdarzają się pogłoski, że banki przejęte przez IBRC wywierały pewną presję na rząd irlandzki, że Komisja Europejska czy EBC zostały postawione przed faktem dokonanym. O ile autorka nie chce wypowiadać się na ten temat<sup>45</sup>, również dlatego, że kulisy transakcji są bardzo mocno strzeżone przez irlandzkie Ministerstwo Finansów<sup>46</sup>, o tyle chyba uzasadnione jest twierdzenie, że problem związany z przejęciem dwóch banków przez IBRC Irlandia rozwiązała optymalnie. Na koniec należy jeszcze powtórzyć, że żadne zobowiązanie państwa nie zostanie obniżone bez jakiegokolwiek wykorzystania pieniędzy publicznych, w tym chociażby, a może przede wszystkim, gwarancji.

Inżynieria finansowa zastosowana przez irlandzkie Ministerstwo Finansów jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów sektora bankowego tego państwa, ale jest to, mimo wszystko, krok we właściwym kierunku.

Przykład Irlandii i operacji wiążącej ze sobą dosyć mało znane pojęcia, jak ELA czy *promissory notes*, a także reakcja EBC w parę miesięcy po rozwiązaniu IBRC świadczy o tym, że w świecie finansów na styku z gospodarką realną nie należy kurczowo trzymać się dogmatów. Regulacje i nadzór winny zaś być „ustawione” tak, aby uwzględniły pewne szczególne okoliczności pozwalające na odstępianie od literalnego przestrzegania prawa. Jest to szczególnie istotne w czasach kryzysów, kiedy trudno przewidzieć rozwój sytuacji i jej dynamikę. Za taki, przynajmniej

<sup>44</sup> Chociażby zadłużenie służby zdrowia czy problemy z utrzymywaniem byłego mienia wojskowego.

<sup>45</sup> Jak też przede wszystkim wartościowania ELA, o której to pomocy mówi się, że „najlepiej, jak się o niej mówi jak najmniej”.

<sup>46</sup> Nie opublikowano na przykład zaudytowanego sprawozdania finansowego na koniec 2012 r., a ostatnie dane dotyczą połowy 2012 r.

teoretycznie możliwy, przypadek autorka uważa ewentualność przejęcia większego lecz słabego banku przez bank mniejszy, ale zdrowy przy relatywnie niewielkim wsparciu tej operacji z pieniędzy publicznych. Przypomnijmy bowiem, że zgodnie z literą prawa instytucja kredytowa może dokonać inwestycji kapitałowej w innej instytucji (np. kredytowej) do wysokości 10% funduszy własnych bez konieczności ich pomniejszania<sup>47</sup>. Można jednak wskazać parę przykładów, dosyć zgrabnie ukrywanych przed mediami (np. Merrill Lynch i Bank of America), gdzie dochodziło właśnie do ratowania banku przez bank mniejszy, a nawet znacznie mniejszy, przy zastosowaniu pomocy państwa w różnej formie inżynierii finansowej.

**Słowa kluczowe:** polityka pieniężna strefy euro, pomoc płynnościowa w sytuacji kryzysowej (ELA), *promissory notes*, budżet państwa, inżynieria finansowa

## Abstract

The Emergency Liquidity Assistance (ELA) issue is not well elaborated in economic literature, also in Poland. Still, the possibility for a central bank to grant liquidity assistance for selected banks in a given country in the Eurozone deserves deeper attention, also in the area of a monetary policy framework within the EMU. In this context it seems to be important to analyze the Irish case and the specially created “bad bank” – IBRC. Because paying back the obligations of the IBRC to the Irish central bank became too costly for the Irish budget, financial engineering has been employed.

The ELA in Ireland and its examination has led to the conclusion that this instrument is not safe, especially for further integration of the Eurozone. Notwithstanding, financial engineering turned out to be a very helpful instrument from the point of view of public finances.

**Key words:** monetary policy of the Eurozone, liquidity assistance in emergency situation (ELA), *promissory notes*, state budget, financial engineering

---

<sup>47</sup> Uchwała nr 325/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie innych pomniejszych funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszych funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych § 6.1.

## Bibliografia

### Publikacje

Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2003.

Department of Finance, *Transaction overview*, Dublin, February 2013, An Roinn Airgeadais.

European Central Bank, *Collateral eligibility requirements. A comparative study across specific frameworks*, July 2013.

Europejski Bank Centralny, *Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego (procedury określające rolę Rady Prezesów wynikającą z art. 14 ust. 4 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w zakresie udzielania awaryjnego wsparcia płynnościowego poszczególnym instytucjom finansowym)*, październik 2013 r.

Europejski Bank Centralny, *Przepisy instytucjonalne*, listopad 2012 r., Statut ESCB.

IBRC Bill 2013.

Manna M., *Emergency Liquidity Assistance at work: both words and deeds matter*, *Studia e Note di Economia*, Anno XIV, 2–2009.

*Memorandum of Understanding on co-operation between the Banking Supervisors, Central Banks and Finance Ministries of the European Union in Financial Crisis situations.*

Szopa A., *Podstawy inżynierii finansowej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Uchwała nr 325/2011 Komisji NADZORU Finansowego z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie innych pomniejszych funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszenia o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszych funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszenia o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych.

### Źródła internetowe (daty dostępu: maj – lipiec 2013 r.)

<http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2013022600059?opendocument#WRH00150>

<http://stock-report.blogspot.com/2012/02/is-eurozone-at-risk-of-turning-into.html>

<http://www.bankofireland.com/fs/doc/publications/market-news-and-analysis/proposed-securities-repurchase-transaction-and-notice-of-egc.pdf>

<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200702en.pdf>

<http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110615.en.html>

<http://www.ecb.int/press/pressconf/2013/html/is130207.en.html>

<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-004132+0+DOC+XML+V0//EN>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-004132&language=ES>

<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/reports/2013/spuifin2013.pdf>

[http://www.kgt.bme.hu/targyak/msc/ng/BMEGT30MN40/data/risk\\_sharing\\_JPE\\_1996.pdf](http://www.kgt.bme.hu/targyak/msc/ng/BMEGT30MN40/data/risk_sharing_JPE_1996.pdf)

<http://www.nca.ie/nca/government-guarantee>

<http://www.ntma.ie/>

<http://www.selftrade.co.uk/news/bank-of-ireland-gov-termination-of-repo-transaction-with-ibrc-dfd086ed4b4066acbc0295ccd7180014>

*Jolanta Zombirt\**

## **ROYAL BANK OF SCOTLAND – POMOC PAŃSTWA. STUDIUM PRZYPADKU**

### **WSTĘP**

Royal Bank of Scotland, jeden z największych banków na świecie, jest bez wątpienia rekordzistą pod względem przyjętej pomocy od państwa: w okresie między październikiem 2008 r. a 31 grudnia 2012 r. otrzymał 45 mld funtów szterlingów. W dalszym ciągu jednak jest sporym obciążeniem dla swojego właściciela państwowego (Skarbu Państwa), gdyż prawie niemożliwe jest szybkie (tzn. dotrzymanie harmonogramu restrukturyzacji uzgodnionego z Komisją Europejską, która na podstawie tego harmonogramu właśnie, zgodnie z przepisami unijnymi, udzieliła zgody na wsparcie ze strony brytyjskiego Ministerstwa Finansów) spełnienie celów postawionych również przez Skarb Państwa, tzn. wspieranie gospodarki brytyjskiej, uzyskanie najlepszego zwrotu z pieniędzy publicznych kierowanych do RBS oraz umieszczenie RBS na ścieżce w kierunku denacjonalizacji. Nie została też zrealizowana transakcja, która pozwoliłaby na szybki powrót banku do rąk prywatnych, która dwa lata temu została upubliczniona: sprzedaż dużego udziału w RBS na rzecz inwestora z Abu Dhabi. Poza radykalnymi działaniami oszczędnościowymi, polegającymi na sprzedaży niektórych nierentownych czy przynoszących straty linii biznesowych, RBS musi rozwiązać problem z zagrożonymi aktywami. Decyzja banku, poparta przez analizy zlecone przez rząd, polegała na rozdzieleniu,

---

\* Jolanta Zombirt jest doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych (specjalność: bankowość) oraz magistrem filologii orientalnej (arabistyka). Kieruje Zakładem Systemu Finansowego Unii Europejskiej Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

przykładem wielu innych banków, „dobrych” aktywów od „złych” i utworzenie „złego banku”, który miałby stopniowo ich się pozbywać, a przede wszystkim aktywów związanych z nieruchomościami w Irlandii. Kontrowersyjnym sednem tej decyzji było to, że istniejący od 1 stycznia 2014 r. „zły bank” nie jest odrębnym, zewnętrznym podmiotem dla RBS, ale został on utworzony jako „wewnętrzny zły bank”. Z takim rozwiązaniem mogliśmy się spotkać np. w procesie restrukturyzacji Citigroup (portfel o wartości 650 mld USD!) czy UBS Non Core and Legacy Portfolio.

RBS powoli realizuje swoje plany restrukturyzacji, jednakże nie bez kłopotów. Na postrzeganie bowiem banku przez potencjalnych inwestorów cieniem kładą się procesy sądowe, które są niejako pokłosiem agresywnej (do 2008 r.) strategii biznesowej RBS, a także zakaz Komisji Europejskiej w odniesieniu do wypłaty dywidendy. Nie udaje się też ustabilizować poziomu dochodów i stąd – doprowadzić do zwyżki cen akcji, co jest jednym z konkretnych warunków wyjścia z RBS przez rząd. Nie dzieje się też dobrze z poziomem rentowności: bank w trzecim kwartale 2013 r. odnotował straty na poziomie 634 mln funtów, co, zdaniem brytyjskiego Ministra Finansów George Osborne’a, nie pozwoli na powrót RBS do sektora prywatnego przed wyborami powszechnymi w 2015 r.<sup>1</sup>

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemów, z jakimi boryka się RBS, a także postępu w ich rozwiązywaniu. Jedną z kluczową tezę tekstu jest, że pomoc na taką skalę udzielona z brytyjskiego Skarbu Państwa nie byłaby raczej możliwa w warunkach istnienia planowanego obecnie Jednolitego Funduszu Likwidacji Banków, SRF<sup>2</sup> (nawet już po osiągnięciu przezeń wyznaczonej kwoty)<sup>3</sup>. Nie można więc zastrzegać się, że w przyszłości nie będzie się sięgać do pieniędzy publicznych (w tym i środków banku centralnego). Pomoc państwa poza tym będzie istniała zawsze, a przynajmniej w przypadkach, kiedy przyjdzie do ratowania banku o strategicznym znaczeniu dla państwa. I nie zawsze będzie to pomoc, która na pierwszy rzut oka będzie wykazywać zgodność z prawem europejskim.

W pierwszej części tekstu opisana jest pomoc, jaka za akceptacją Komisji Europejskiej była udzielana Royal Bank of Scotland, szczegóły tej pomocy i zgodność z prawem unijnym. Druga część dotyczy zobowiązań, jakie w związku z otrzymaną pomocą musi zrealizować RBS. Trzecia i ostatnia część jest poświęcona przyczynom decyzji o powołaniu wewnętrznego „złego banku”, a także strategii mającej na celu skupienie się na najbardziej dochodowych obszarach w celu poprawienia rynkowej wyceny akcji banku.

<sup>1</sup> <http://www.heraldscotland.com/news/home-news/rbs-to-create-bad-bank-for-38billion-of-problem-assets.1383293248>

<sup>2</sup> Single Resolution Fund.

<sup>3</sup> SRF będzie elementem systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach unii bankowej, której Wielka Brytania nie będzie częścią.

## 1. POMOC PUBLICZNA UDZIELANA ROYAL BANK OF SCOTLAND

Komisja Europejska w swojej decyzji z 13 października 2008 r. zaakceptowała pakiet działań pomocy finansowej dla brytyjskiego sektora bankowego (State aid case N 507/2008). Pewne modyfikacje zostały wprowadzone 22 grudnia 2008 r. (State aid case N 650/2008). Na mocy tych decyzji rząd Wielkiej Brytanii mógł wdrożyć system rekapitalizacji swoich banków, a także system gwarancji. RBS został objęty tym systemem i zrekapitalizowany 1 grudnia 2008 r.<sup>4</sup> Notyfikację od władz brytyjskich na temat możliwości udziału RBS w Systemie Ochrony Aktywów (ang. *Asset Protection Scheme*, APS) Komisja uzyskała 29 lutego 2009 r. Ogólny plan restrukturyzacji RBS został przedstawiony Komisji przez rząd brytyjski 2 czerwca 2009 r., a następnie 10 listopada 2009 r. Komisja otrzymała skorygowaną wersję pakietu pomocy dla RBS. 24 listopada 2009 r. brytyjski bank centralny przedstawił publicznie informację o tym, że między październikiem a grudniem 2008 r. udzielał kryzysowej pomocy płynnościowej na rzecz RBS (ang. *Liquidity Assistance*, LE).

Miejmy nadzieję, że ostatnią pomocą, jaką uzyskał RBS od państwa, była prośba ewentualnego wykorzystania tzw. linii kryzysowej o wartości 8 mld funtów, z ważnością do końca 2014 r. Bankowi udało się jednak uzyskać taką sytuację finansową, że mógł sobie pozwolić na rezygnację z pomocy tego rodzaju już w październiku 2013 r., mimo że rząd zobowiązał się do ewentualnego objęcia dodatkowych 8 mld funtów w akcjach B na okres pięcioletni (od listopada 2009 r.). Wskazaniem do wykorzystania takiej linii kryzysowej miałyby być sytuacja, gdyby wskaźnik kapitału podstawowego kategorii I był poniżej 5%. Oferta linii kryzysowej złożona przez rząd na rzecz RBS była spowodowana pewną zmianą w kosztorysie Systemu Wspomagania Problemów z Zagrożonymi Aktywami (APS). W ramach tej oferty RBS mógł wykorzystać opcję zażądania, by rząd zakupił akcje B. Opisywane działania pomocowe na rzecz RBS, mimo ich skali, nie mogą być uznane za specyficzne dla tego banku, gdyż w wielu innych państwach UE były one również stosowane, co pokazuje tabela 1.

Działania pomocowe na rzecz RBS rozpoczęły się w październiku 2008 r. Zaproponowane Komisji Europejskiej działania można podzielić na dwa systemy:

- ❖ system rekapitalizacji banków – polegał on na udostępnieniu nowego kapitału Kategorii I na rzecz banków i towarzystw budowlanych w celu poprawy ich wskaźników bilansowych, a także umożliwienia restrukturyzacji, przy równoczesnym wspieraniu funkcjonowania jako podmiotów wspomagających gospodarke;

---

<sup>4</sup> European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009 – United Kingdom Restructuring of Royal Bank of Scotland following its recapitalization by the State and its participation in the Asset Protection Scheme*, Brussels, 14.12.2009, C(2009) 10112 final.



- ❖ system gwarantowania finansowania hurtowego – udzielanie przez państwo gwarancji dla bankowego długu krótko- i średnioterminowego, zanim wspomagane podmioty znowu będą mogły finansować się na rynku.

**Tabela 1. Interwencje publiczne w sektorze bankowym UE w latach 2008–2010**

Wyszczególnienie	Wykorzystane kwoty		Zaakceptowane kwoty	
	w mld euro	w % PKB	w mld euro	w % PKB
Zastrzyki kapitałowe	287,81	2,35	563,78	4,60
Gwarancje zobowiązań banków	1111,84	9,06	3240,35	26,41
Ulga dla nieprawidłowych aktywów	121,19	0,99	421,13	3,43
Wsparcie płynnościowe i finansowania banków	87,15	0,71	157,73	1,29
Ogółem	1607,99	13,11	4382,99	35,73

Źródło: Journal of European Competition Law & Practice Advance Access published October 10, 2012, *Economist's Note: relieving Banks from Toxic or Impaired Assets, The EU State Aid Policy Framework*.

W ramach systemu rekapitalizacji, tuż po jego akceptacji przez Komisję Europejską (13 października 2008 r.) rząd brytyjski wprowadził do RBS blisko 15 mld funtów poprzez objęcie akcji zwykłych, co oznaczało nabycie 58% udziałów w tym banku. Rząd nabył również akcje uprzywilejowane o wartości 5 mld funtów, które podniosły udział państwa w RBS do około 70%. Wspomniane akcje zwykle służące rekapitalizacji to tzw. akcje B zaliczane do kapitału kategorii I, bez prawa głosu, jednakże wedle uznania Skarbu Państwa mogą one być w każdej chwili wymienione na „zwykłe” akcje. Rząd za każdą akcję zapłacił 50 pensów. W dalszym postępowaniu pakiet pomocowy na rzecz RBS ustalono na 25,5 mld funtów, co stanowi 84% udziałów w RBS. Gdyby wykorzystano wspomnianą wcześniej linię kryzysową, udziały te stanowiłyby 86% RBS.

Nabycie akcji zwykłych RBS po 50 pensów za sztukę oznacza, że RBS nie będzie mógł odkupić tych akcji od państwa tak długo, jak długo cena odkupu za akcję nie będzie równa lub wyższa niż większa wartość spośród (i) 100% oryginalnej ceny emisji w pierwszych trzech latach, 110% w czwartym roku, 120% w piątym roku

i 130% w szóstym roku i następnych, albo (ii) ceny giełdowej. Jeżeli chodzi o akcje B, to wypłata dywidendy ma być w tej samej wysokości jak od akcji zwykłych. Jednakże rząd ma uprzywilejowany dostęp do uznaniowego kuponu z tzw. akcji dostępu do dywidendy (DAS), który jest wyliczany następująco: większa wartość z (i) 7% całości ceny emisji akcji B lub (ii) 250% wartości dywidendy z akcji zwykłych przemnożona przez liczbę akcji B wyemitowanych na rzecz Skarbu Państwa. Tak wyliczany kupon będzie dostępny dla DAS aż do momentu, kiedy cena akcji zwykłych osiągnie co najmniej 65 pensów za sztukę w ciągu dowolnych kolejnych dwudziestu dni obrotu wybranych z dowolnych trzydziestu dni obrotu.

Jeżeli chodzi o systemy gwarancyjne, to RBS został czasowo objęty Systemem Gwarantowania Kredytów (CGS), a także uczestniczy w systemie APS. Dostyc skomplikowaną formą pomocy, którą rząd zaoferował RBS, jest uczestnictwo w APS, czyli niefinansowym systemie gwarancyjnym, zgodnie z którym rząd zobowiązał się pierwotnie do pokrycia 90% strat ponad kwotę pierwotną. Konstrukcja taka, z pozycją „na pierwszą stratę”, przypomina nieco konstrukcję typowej transakcji sekurytyzacyjnej, gdzie pozycja taka niesie ze sobą największą ilość ryzyka kredytowego, a więc jest obciążona największą wagą ryzyka. Oznacza to, że wartość całej tej pozycji musi przez jej posiadacza być w całości odjęta od kapitału regulacyjnego. W przypadku RBS ryzyko tej pozycji w dalszym ciągu spoczywa na banku (10% pierwotnej wartości wszystkich zdefiniowanych aktywów). Za udzielenie przez rząd takich gwarancji RBS wnosi określoną opłatę, w tym przypadku również zobowiązał się do udzielania kredytów na rzecz gospodarki realnej, co ważne – w określonej wielkości brutto, oczywiście na warunkach komercyjnych.

Istotną kwestią w ramach pomocy tego typu było zidentyfikowanie określonych aktywów, które, mimo że nadal pozostają w bilansie RBS, są objęte szczególną kontrolą państwa. W APS gwarancjami została objęta pula aktywów finansowych, wśród których największy udział mają kredyty korporacyjne, kredyty hipoteczne (mieszkaniowe i komercyjne), a także produkty finansowania strukturyzowanego. Po dokonaniu stosownych analiz i konsultacji, w tym z Komisją Europejską, warunki objęcia aktywów określonych przez APS zostały mocno zmodyfikowane i ostatecznie ustalono następujące warunki:

- ❖ aktywa gwarantowane przez APS w momencie ich identyfikacji miały łączną wartość nominalną 281 mld funtów;
- ❖ pozycja na pierwszą stratę została zwiększona do około 21% tych aktywów, czyli do 60 mld funtów;
- ❖ RBS przez pierwsze trzy lata wnosił coroczną opłatę<sup>5</sup> na rzecz rządu w wysokości 700 mln funtów, a następnie do końca działania APS – 500 mln funtów, co

---

<sup>5</sup> Opłata taka mogła być wnoszona w gotówce lub, za zgodą Skarbu, w akcjach B lub aktywami opóźnionego podatku, DTA (w którym to przypadku rząd będzie pobierał dodatkową opłatę na poziomie 20%).

oznacza łączny koszt dla RBS z tytułu korzystania z APS w wysokości 2,6 mld funtów (ostatecznie łączny koszt ustalono na 2,5 mld funtów);

- ❖ opłata za wyjście z APS uwzględnia dwa warianty:
  - w przypadku neutralnego dla budżetu państwa braku płatności z tytułu gwarancji (żadnych płatności), RBS może zakończyć swoje uczestnictwo w APS w dowolnym momencie, przy czym tutaj opłata za wyjście będzie równa wyższej wartości spośród następujących: (i) 2,5 mld funtów lub (ii) 10% uzyskanej dzięki APS ulgi na kapitale regulacyjnym;
  - w przypadku dokonania płatności z APS wcześniejsze wyjście jest możliwe tylko po uzyskaniu akceptacji od Skarbu Państwa. W innym przypadku uczestnictwo RBS w APS będzie trwało tak długo, jak długa jest zapadalność „najdłuższego” aktywa w portfelu. W każdym jednak przypadku wyjście z APS musi zostać zaakceptowane przez brytyjskiego regulatora finansowego, FSA.

Działania pomocowe (otrzymane i zaproponowane) na rzecz RBS przedstawia tabela 2.

**Tabela 2. Wartość i formy pomocy udzielanej na rzecz RBS**

Wdrożona rekapitalizacja (ogłoszona 13.10.2008 r.)	20 mld funtów
Przyszła rekapitalizacja (ogłoszona 3.11.2008 r.) – z góry rekapitalizacja w akcjach B – kapitał kryzysowy w akcjach B	25,5 mld funtów 8 mld funtów
Rekapitalizacja ogółem	45,5 mld funtów (53,5 mld funtów wraz z kapitałem kryzysowym)
Całkowita rekapitalizacja jako % RWA na 31.12.2008 r. (577 mld funtów)	7,8% (9,3% wraz z kapitałem kryzysowym)
Potencjalna dodatkowa rekapitalizacja w akcjach B	Płatność opłaty za APS oraz/lub opłaty na kapitał kryzysowy w akcjach B
Uczestnictwo w APS – pokryte aktywa	282 mld funtów, z pozycją na pierwszą stratę w wysokości 60 mld funtów
Gwarancje państwa udzielone w ramach CGS	...
Pomoc płynnościowa udzielona przez BoE między październikiem a grudniem 2008 r.	W pełni spłacona w grudniu 2008 r.

Źródło: European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

Jak już wspomniano, RBS czasowo korzystał z pomocy płynnościowej (Liquidity Assistance, LA) udzielanej ze środków brytyjskiego banku centralnego. Wielkość tej pomocy zmieniała się w czasie, a maksymalnie (17 października 2008 r.) wyniosła ona 36,6 mld funtów. RBS spłacił całość zadłużenia z tytułu LA do 16 grudnia 2008 r. Koszt dla RBS z tytułu wykorzystywania LA nie jest znany, ale można przypuszczać, że był on znaczący, z tytułu samej już formuły takiej pomocy, droższej niż inne narzędzia finansowania banków w instrumentarium banku centralnego (patrz: tekst na temat Irlandii).

Należy jeszcze raz wspomnieć o roli odgrywanej w procesie udzielania pomocy na rzecz RBS przez Komisję Europejską<sup>6</sup>. Pomoc taka jest kwalifikowana przez prawo europejskie jako pomoc państwa, czyli pomoc finansowa udzielana z pieniędzy publicznych, a konkretnie – jako sektorowa pomoc państwa. Jest to ten rodzaj pomocy, który jest zakazany z litery prawa europejskiego, a dozwolony jest w wyjątkowych przypadkach i obwarowany wieloma warunkami. Instytucją władną udzielać zgody na taką pomoc (przypomnijmy, mimo faktu, że są to środki krajowe, nie europejskie) jest właśnie Komisja, która jest organem ostatecznym, jeżeli chodzi o podejmowanie decyzji odnoszących się do polityki swobodnej konkurencji. Od wybuchu kryzysu finansowego, który dotarł do Europy w 2008 r., instytucje europejskie zostały zmuszone do pewnego przededefiniowania pojęcia pomocy publicznej, jeżeli miałyby ona być kierowana do banków. Powstał więc zbiór swoistych przepisów, które opisywały warunki, w jakich taka pomoc mogłaby być udzielana. Jest zrozumiałe, że wobec banków konieczne stało się dosyć precyzyjne określenie tych warunków, skoro to banki, głównie z pieniędzy deponentów, finansują wzrost gospodarczy i oferują kredyty potrzebne na konsumpcję i inwestycje. Wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzenia stosownych aktów prawnych, zaopiniowanych m.in. przez Europejski Bank Centralny<sup>7</sup>, określających warunki udzielania bankom pomocy publicznej. Wśród nich za najważniejszą i zgodną z filozofią prawa unijnego należy uznać zasadę jednakowego traktowania wszystkich wymagających pomocy banków działających w danym państwie członkowskim, bez względu na ich właściciela (krajowego czy zagranicznego). Pomoc taka może być jednak udzielana wyłącznie w przypadku, kiedy problemy banku są efektem wystąpienia kryzysu, nie wynikają jednak z wcześniejszych zaniedbań czy złego zarządzania. Poza tym wszelka pomoc udzielana ze środków publicznych

<sup>6</sup> Art. 107(1) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że jakkolwiek pomoc udzielana przez państwo członkowskie czy z zasobów państwa w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem swobodnej konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw czy produkcji pewnych towarów będzie, w takim zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, uważana za zakazaną na rynku wewnętrznym UE.

<sup>7</sup> Art. 125 (4) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej mówi, że Europejski Bank Centralny jest konsultowany m.in. przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji [...].

musi być pomocą zwrotną i wynagradzaną na zasadach komercyjnych. Przyglądając się casusowi RBS widzimy, że warunki te w zasadzie zostały spełnione, chociaż pewne wątpliwości budzi spełnienie warunku dobrego zarządzania przed kryzysem. Czy bowiem nadmiernie agresywna polityka banku (opisana poniżej) może być uznana za sprawne zarządzanie? Analizując przypadki pomocy bankom w różnych państwach europejskich można zresztą zauważyć, że stanowisko Komisji Europejskiej czasami jest, eufemistycznie mówiąc, dosyć elastyczne...

W swojej decyzji z 13 października 2008 r. i późniejszych Komisja stwierdza, że rekapitalizacja RBS oraz kapitał kryzysowy stanowią pomoc w rozumieniu Art. 107 (1) TUE. *Daje to korzyść ekonomiczną beneficjentowi i wzmacnia jego pozycję w porównaniu do jego konkurentów w Wielkiej Brytanii i innych państwach członkowskich i stąd musi być uważana jako naruszająca swobodną konkurencję i wpływająca na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Ta korzyść jest selektywna, ponieważ korzysta z niej tylko beneficjent takiej pomocy, poza tym jest udzielana z zasobów państwa*<sup>8</sup>. W swoich decyzjach Komisja stwierdza jednak, że w warunkach rynkowych panujących w czasie udzielania pomocy RBS nie miałby szans na uzyskanie potrzebnego kapitału z rynku, między innymi dlatego, że inwestorzy oczekują racjonalnego zwrotu z zainwestowanego kapitału, co byłoby niemożliwe wobec ówczesnego standingu finansowego RBS. Mimo że takie uzasadnienie wydaje się przekonujące, to jednak ciągle rodzi się pytanie, dlaczego Komisja w ogóle zgodziła się na udzielanie takiej pomocy w świetle wskazanych wcześniej uchybień w zarządzaniu RBS. A przecież sama stwierdza, że: *trudności RBS nie wynikają z dobrze zidentyfikowanej grupy bardzo ryzykownych aktywów finansowych. Wynikają one natomiast z akumulacji ryzykownych aktywów w różnych podmiotach Grupy. Taka akumulacja ryzykownych aktywów jest zaś rezultatem mniej niż ostrożnego udzielania kredytów i polityką zarządzania ryzykiem zaakceptowaną dla całej grupy. Są również symptomy agresywnej polityki ekspansji Grupy w latach prowadzących do obecnego kryzysu*<sup>9</sup>.

Jeżeli chodzi o uczestnictwo RBS w APS, Komisja uzasadnia swoją zgodę tym, że RBS został zmuszony do korzystania z systemu gwarancji państwa, ponieważ inaczej bank nie byłby w stanie znaleźć niezależnego prywatnego podmiotu na rynku, który mógłby i chciałby udzielić takich gwarancji, chociażby ze względu na poziom wynagrodzenia za taką usługę. Jak wskazano wyżej, opłata ta wynosi mniej niż 0,32% gwarantowanych aktywów i można byłoby ją porównać na przykład ze spreadem na pięcioletnim CDS (swapem na zdarzenie kredytowe) holenderskich obligacji skarbowych (wówczas z ratingiem AAA), chociaż nie budzi wątpliwości fakt, że ryzyko kredytowe RBS i Holandii „nieco” się różni... Komisja konkluduje jednak, że: *mając na uwadze globalny charakter działalności bankowej RBS, mając*

<sup>8</sup> European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

*na uwadze, że RBS jest jednym z wiodących banków w Wielkiej Brytanii, szczególnie w segmentach detalicznych, MŚP i korporacyjnych, mając na uwadze znaczenie jego głównych rodzajów działalności dla gospodarki brytyjskiej, a także mając na uwadze jej intensywne relacje finansowe z innymi bankami, Komisja przyjmuje do wiadomości, że RBS jest bankiem ważnym systemowo, a więc jego upadek wiązałby się ze znacznym zakłóceniem dla brytyjskiego sektora finansowego i dla całej gospodarki brytyjskiej<sup>10</sup>.*

## **2. ZOBOWIĄZANIA RBS Z TYTUŁU OTRZYMANEJ POMOCY PUBLICZNEJ**

Wchodząc w kryzys, Royal Bank of Scotland stanowił jedną z największych grup finansowych na świecie, miał ponad 40 milionów klientów prywatnych i instytucjonalnych w 57 państwach, sumę bilansową na poziomie 2219 mld funtów oraz sumą RWA<sup>11</sup> 577,8 mld funtów. Działa głównie przez dwie afiliacje operacyjne, tzn. Royal Bank of Scotland i NatWest, a inne jego afiliacje to Citizens Financial Group<sup>12</sup>, działający w dwunastu stanach w USA w zakresie bankowości detalicznej i korporacyjnej, RBS Insurance, Coutts, Ulster Bank Group w Irlandii oraz Greenwich Capital. Powyższa afiliacja operacyjna, Nat West (wraz z Ulster Bank i Greenwich Capital), przyłączona do grupy po jej zakupie w 2000 r., zapoczątkowała realizację agresywnej, egzogenicznej strategii rozwoju, bowiem następnie RBS zakupił w 2004 r. amerykański Charter One, a tuż przed wybuchem kryzysu w 2007 r. w ramach konsorcjum trzech banków nabył ABN AMRO. Po nabyciu tego ostatniego, w 2008 r. dosyć radykalnie zmieniono strukturę organizacyjną i utworzono trzy obszary biznesowe: rynki globalne, rynki regionalne oraz RBS Ubezpieczenia, a dodatkowo obsługujące całą Grupę Group Manufacturing i the Centre. Jeżeli chodzi o pozycję zajmowaną przez RBS na różnych rynkach, to niewątpliwie bank znajduje się wśród liderów bankowości korporacyjnej, szczególnie w Anglii i Walii oraz Szkocji. Wielki udział ma także w rynku bankowości dla małych i średnich przedsiębiorstw, transakcji finansowania handlu i w ubezpieczeniach pojazdów. Wzmacniała się też obecność RBS w Azji, po pierwsze, poprzez zawiązanie partnerstwa z Bank of China (2005 r.), a po drugie, po nabyciu części ABN AMRO.

Już od początku kryzysu, kiedy okazało się, że RBS ma poważne braki w zakresie płynności, rozpoczął on serię prób mających na celu odbudowę swojej bazy kapitałowej. W 2008 r. wiosną przeprowadził emisję akcji o wartości 12 mld funtów. W tym samym roku pozbył się dwóch ważnych inwestycji, tj. Angel Trans-

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Risk Weighted Assets, aktywa wazone ryzykiem.

<sup>12</sup> Dziesiąte miejsce pod względem wielkości depozytów w bankach amerykańskich w 2008 r.

Group oraz połowy udziałów w Tesco Personal Finance JV. Jednakże nie pomogło to znacząco w poprawie wskaźników finansowych grupy: na koniec 2008 r. RBS odnotował 24 mld funtów strat, a w pierwszej połowie 2009 r. dodatkowo jeszcze 1 mld funtów. Analitycy wskazują, że wrażliwość RBS na kryzys była spowodowana następującymi czynnikami<sup>13</sup>:

- ❖ jego ostatniej historii wysoce ryzykownej bankowości, opartej na szybko rosnącym bilansie, zależnej w znaczącym zakresie od finansowania się hurtowego, z wielkimi ekspozycjami kredytowymi na pojedynczych kontrahentów i portfelem kredytów o wyższym ryzyku, a także aktywami strukturyzowanymi/sekurytyzowanymi;
- ❖ nabycia działalności hurtowej ABN AMRO, co dalej osłabiło pozycję RBS i generowało wielkie straty w 2008 r.;
- ❖ strategia RBS była zorientowana przede wszystkim na osiągnięcie wzrostu i była znacząco oportunistyczna, jeżeli chodzi o poszukiwanie możliwości wzrostu, z priorytetami dotyczącymi raczej absolutnych zysków niż zwrotu ważonego ryzykiem.

Komunikat Komisji w sprawie restrukturyzacji instytucji finansowych<sup>14</sup> opisuje trzy warunki pozwalające na stwierdzenie, że działania restrukturyzacyjne są spójne:

- ❖ plan restrukturyzacji musi być przedstawiony i wdrażany, a także być na tyle wiarygodny, by zapewnić przywrócenie długoterminowej wiarygodności banku;
- ❖ pomoc państwa musi być ograniczona do niezbędnego minimum, przy czym przez beneficjenta pomocy musi być dostarczony odpowiedni wkład własny;
- ❖ plan winien zapewniać podjęcie odpowiednich działań w celu ograniczenia zakłóceń swobody konkurencji do minimum i dla zapewnienia konkurencyjnego sektora bankowego.

W ramach planu restrukturyzacji w jego ostatecznym brzmieniu (po korektach)<sup>15</sup> w wersji z 9 grudnia 2009 r., RBS rozpoczął działania dotyczące strategicznego przeglądu wszystkich poszczególnych obszarów biznesowych. W punkcie 10 Komunikatu wskazuje się na konieczność zidentyfikowania w planie restrukturyzacji przyczyn trudności i słabości banku oraz wyjaśnienia, jak proponowane dzia-

<sup>13</sup> European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

<sup>14</sup> *Rekapitalizacja instytucji finansowych w czasie obecnego kryzysu finansowego: ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum oraz zabezpieczenia przeciwko niepotrzebnym zakłóceniom konkurencji*, Official Journal C 10, 15 Jan. 2009, który daje wytyczne dotyczące warunków dla rekapitalizacji banków przez państwo (adekwatne wynagrodzenie, bodźce dla umorzenia kapitału państwa, rekapitalizacja banków, które nie są zasadniczo stabilne, pod warunkiem wymogu głębokiej restrukturyzacji).

<sup>15</sup> Decyzja z 13 października 2008 r. akceptująca APS stanowiła, że banki beneficjenci muszą przedstawić plan restrukturyzacji w ciągu sześciu miesięcy.

łania restrukturyzacyjne naprawią zidentyfikowane problemy. W planie ustalono harmonogram uzyskania konkretnych wskaźników dotyczących poziomu ryzyka i zwrotu z kapitału, które miały zostać osiągnięte do końca 2013 r. Planował więc osiągnąć rating na poziomie AA (na koniec 2008 r. rating utrzymywał się na poziomie BBB). Niestety plany te nie powiodły się: od ogłoszenia decyzji o utworzeniu wewnętrznego „złego banku” agencje ratingowe zmieniły nastawienie dotąd neutralne na pesymistyczne. Nie zanoszą się też, by to nastawienie uległo zmianie w niedługiej perspektywie. Na przykład 13 marca 2014 r. agencja Moody's obniżyła długoterminowy rating<sup>16</sup> do Baa2, czyli oceny niewiele wyższej od ratingu wyjściowego z 2008 r. Co więcej, obniżenie ratingu w tym przypadku miało niewiele wspólnego z realizacją planu naprawczego, a raczej było wynikiem opublikowania przez RBS informacji o konieczności zarezerwowania około 3 mld funtów na ewentualne sprawy sądowe związane z nieprawidłowościami ze sprzedażą różnych produktów strukturyzowanych jeszcze przed kryzysem, a także informacją, że bank będzie potrzebował jeszcze dodatkowo 3–5 lat na powrót do rentowności. W uzasadnieniu obniżenia ratingu przedstawiciele Moody's piszą: *plan [restrukturyzacji] jest szeroki i skomplikowany, niesie ze sobą ogromne ryzyko jego realizacji w okresie krótko- i średnioterminowym. Poza tym jest on realizowany w czasie, kiedy bank ma ograniczoną zdolność finansową do zarządzania nieprzewidywanymi okolicznościami, które mogą pojawić się w samym planie lub z innych źródeł, takich jak np. kolejnych procesów sądowych.*

Kolejnym elementem planu restrukturyzacji było osiągnięcie wskaźnika kapitałowego dla funduszy własnych Kategorii I powyżej 8% (wobec 4% na 1 stycznia 2008 r.). W lutym 2014 r. RBS poinformował, że spełnia już wymóg tzw. Basel III Core Tier One capital ratio, który na koniec roku będzie wynosił 8,1–8,5%, a na koniec grudnia 2015 r. już 11%. Wskaźnik kredytów do depozytów miał osiągnąć 100% (wobec 156% w październiku 2008 r.), co zostało spełnione dla całej grupy w czerwcu 2013 r. (99%)<sup>17</sup>. Nie ma natomiast publicznie ujawnionych informacji, czy bankowi udało się osiągnąć cel zmniejszenia zależności od finansowania hurtowego (z 343 mld funtów do mniej niż 150 mld funtów<sup>18</sup>) oraz zwiększenia rezerwy płynności do 150 mld funtów. RBS w swoim planie restrukturyzacji zapisał też

<sup>16</sup> [http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?_php=true&_type=blogs&_r=0)

<sup>17</sup> <https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedrbssintoadifferentanimal.aspx>

<sup>18</sup> Źródła podają zresztą różne kwoty wyjściowe i uzyskane, np. w tekście: *In the second of a series on the UK's big banks. Richard Tomison says that ultimately the future of Royal Bank of Scotland will be decided more by politicians than by a perception that its chief executive's rescue operation has been successful* mówi się o kwocie wyjściowej 297 mld funtów i osiągniętej w połowie 2013 r. kwocie 43 mld funtów (<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedRBSintoadifferentanimal>)



docelowe wskaźniki zwrotu z kapitału (do ponad 15%), wskaźnik relacji kosztów do dochodów (do poniżej 45%) i innych.

Plan restrukturyzacji opisuje zasadniczą zmianę, jeżeli chodzi o profil ryzyka RBS, a także stałą redukcję tego ryzyka poprzez zmianę strategii całej Grupy polegającej na skoncentrowaniu się na obszarach biznesowych przynoszących stabilne i zdylwersyfikowane strumienie dochodów, a także odejście od strategii mającej na celu absolutny wzrost zysków na rzecz koncentracji na stabilnym zwrocie korygowanym ryzykiem. Plan zakładał oddzielenie tzw. zasadniczych linii biznesowych od pozostałych (non core, NC). Obszar NC został stworzony dla aktywów, które RBS zamierzał sprzedać lub spisać w straty. Jednym z elementów identyfikacji aktywów, które miały zostać przeniesione do NC, była ich intensywność „zużycia” kapitału regulacyjnego, a także wysoki profil ryzyka, a były to: strukturyzowane kredytowanie nieruchomości, finansowanie aktywów, kredytowanie z finansowaniem lewarowanym, kredytowanie finansowania projektów, działalność handlowa na rachunek własny, obrót kredytami strukturyzowanymi, nie płynne strukturyzowane instrumenty pochodne, finansowanie grup oraz inicjowanie instrumentów sekurytyzacji, tzw. ABS-ów, które są uznane za *non conforming* (poniżej pewnego poziomu jakości). RBS docelowo ma stać się mniejszym, prostszym i bardziej nowoczesnym bankiem. Oznacza to m.in. konieczność ograniczenia jego działalności w zakresie bankowości inwestycyjnej oraz głęboką zmianę jego kultury korporacyjnej. Jeżeli chodzi o to ostatnie, to przede wszystkim wyznaczono nowych członków zarządu Grupy, zweryfikowano politykę wynagrodzeń i wprowadzono nowy system bodźcowania, a także wdrożono program redukcji kosztów w całej Grupie. Zobowiązano RBS, by do końca 2013 r. wdrożył wzorowo Kodeks Wynagrodzeń FSA oraz wszelkie przepisy przyjęte przez rząd brytyjski na podstawie tzw. Walker Review<sup>19</sup>.

RBS<sup>20</sup> zobowiązał się do całkowitej sprzedaży swojej inwestycji, Citizens Financial Group (transakcja ma się uprawomocnić w połowie 2014 r., kiedy to planowana jest pierwotna oferta publiczna akcji tego podmiotu) w USA. Jest to część planu wyjścia z rynków bankowości detalicznej i komercyjnej poza Wielką Brytanią i Irlandią. RBS wycofuje się także z dziewięciu rynków Azji i Bliskiego Wschodu, a ponadto z kilku rynków Ameryki Łacińskiej. Ponadto, władze brytyjskie zobowiązały się wobec Komisji Europejskiej do nadzorowania postępu RBS w zakresie sprzedaży swoich udziałów w takich spółkach, jak: RBS Insurance<sup>21</sup>, Global Merchant Servi-

<sup>19</sup> [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker\\_review\\_261109.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker_review_261109.pdf)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2009/n422-09.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n422-09.pdf)

<sup>21</sup> RBS Insurance zajmuje się sprzedażą polis ubezpieczeniowych dla klientów detalicznych oraz MSP przez Internet i telefon, a także przez agentów ubezpieczeniowych. Afiliacjami są: Direct Line, Churchill i Priviledge, jak również Green Flag i NIG. Afiliacje międzynarodowe, głównie w Niemczech i Włoszech, sprzedają ubezpieczenia ogólne, przede wszystkim samochodowe.

ces<sup>22</sup>, RBS Sempra Commodities<sup>23</sup> i Rainbow Business, które po części miały zostać sprzedane nie później niż do końca 2011 r., a w całości do końca 2013 r. Względem nabywcy Rainbow Business (podmiotu zajmującego się bankowością korporacyjną, ukierunkowaną szczególnie na MŚP), postawiono następujące warunki:

- ❖ nie może mieć przed transakcją udziału w brytyjskim rynku MŚP wyższego niż 14%, musi też być niezależny od RBS;
- ❖ musi spełniać wszystkie inne warunki określone w prawie unijnym dotyczącym swobody konkurencji, a zwłaszcza fuzji i przejęć;
- ❖ musi wykazać się odpowiednimi kompetencjami i zasobami finansowymi w odniesieniu do zarządzania, odpowiednich standardów kontroli i nadzorowania ryzyka, odpowiedniego stosunku do klientów.

W części planu dotyczącej wychodzenia z Rainbow Business<sup>24</sup> wskazano też, że RBS może ewentualnie: *wspierać nabywcę (nabywców) w jego migracji do stworzenia odpowiedniej infrastruktury, w tym udzielać przejściowego wsparcia (w tym w razie potrzeby na podstawie umowy o świadczeniu usług clearingu na warunkach rynkowych i wobec przenoszonych rachunków klientów).*

W odniesieniu do RBS Insurance władze brytyjskie i RBS zobowiązały się do sprzedania do końca 2014 r. pakietu kontrolnego. Należy zauważyć, że brak pełnej realizacji tych zadań będzie skutkował tym, że rząd brytyjski będzie musiał wyznaczyć powiernika dokonującego wymuszonej sprzedaży, bez określenia ceny minimalnej.

Ponadto władze brytyjskie zobowiązały się, że RBS (i) nie będzie nabywał żadnej instytucji finansowej i (ii) nie będzie dokonywał żadnych innych akwizycji, których celem byłoby poszerzenie jego działalności biznesowej do końca 2012 r.<sup>25</sup>

### **3. OKOLICZNOŚCI POWOŁANIA WEWNĘTRZNEGO „ZŁEGO BANKU”**

Opracowany przez Komisję Europejską projekt dyrektywy o uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji banków (BRRD) z czerwca 2012 r. podaje wytyczne, w jaki sposób należałoby identyfikować upadające banki i jak określać podmiot, który byłby zobowiązany do opracowania planu działania wobec takich banków, jakie mógłby stosować narzędzia (np. separacja aktywów) w takim planie, jak

---

<sup>22</sup> Zajmuje się głównie płatnościami kartowymi (ponad 5 mld transakcji kartowych każdego roku).

<sup>23</sup> Wiodący podmiot globalny w zakresie handlu surowcami.

<sup>24</sup> <http://www.trefis.com/stock/rbs/articles/207976/rbs-finally-closes-project-rainbow-deal/2013-09-30>

<sup>25</sup> European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

miałby on być finansowany i – wreszcie – kto jest odpowiedzialny za wdrażanie i nadzorowanie realizacji takiego planu. W pracach nad unią bankową wśród wielu propozycji znajdujemy również propozycję odseparowania zagrożonych aktywów od banku poprzez transfer całości lub części zagrożonych aktywów bankowych do instytucji pomostowych („złych banków”), a następnie sprzedaż tych banków. Taki transfer łączy się jednak z nabywaniem aktywów z upadających banków przez instytucję publiczną po przeprowadzeniu ich wyceny. Działanie to pozwala pozostałemu „zdrowemu bankowi” na uzyskanie potrzebnego zastrzyku kapitałowego pomagającego w poprawie jego wskaźników ostrożnościowych i skoncentrowanie się na poprawie jego zasadniczej działalności. Na ustalenie wielkości pomocy państwa w takim przypadku wpływ ma przeprowadzona wycena oraz cena sprzedaży, która oczywiście musi być niższa od wartości księgowej transferowanych aktywów. W propozycji BRRD wskazano, że to banki mają przygotowywać plany naprawcze, uaktualniane co roku, a plany te mają być akceptowane przez krajowy nadzór bankowy lub – w przypadku banków ważnych systemowo – przez Europejski Bank Centralny na podstawie rozporządzenia o SRM i SRF z lipca 2013 r. Krajowe władze nadzorcze, w przypadku pojawienia się trudności w danym banku, są odpowiedzialne za nadzorowanie realizacji planu naprawczego. Celem przewodnim opracowania wymienionych aktów prawnych było odciążenie finansów publicznych państw członkowskich z kosztów ratowania banków i przeniesienie ich na akcjonariuszy, niezabezpieczonych wierzycieli oraz wielkich deponentów (powyżej 100 000 euro). Jednak liczne opracowania wskazują<sup>26</sup>, że nie da się tego dokonać, przynajmniej w krótkim okresie, jeżeli w grę wchodzić będzie odseparowanie aktywów poprzez ich zakup od upadających banków i umieszczenia ich w zewnętrznym „złym banku” lub też dostarczanie płynności do banku pomostowego.

Wybór ścieżki likwidacyjnej zależy także od tego, jaka instytucja w poszczególnych państwach członkowskich ma pełnić funkcję likwidacyjną, gdyż od tego może zależeć, czy i ile pieniędzy publicznych zostanie wydatkowane na ratowanie konkretnego banku. Kwestia ta w wymienionych aktach prawnych jest w gestii rządów poszczególnych państw, które mogą wskazać na bank centralny, regulatora finansowego, instytucję ubezpieczającą depozyty bankowe, ministra finansów czy też jeszcze inny podmiot. Państwa europejskie, w których przeprowadzono likwidacje banków za pomocą odnośnych instytucji, przedstawia tabela 3.

---

<sup>26</sup> Na przykład Bruegel Policy Contribution, *Who decides? Resolving failed banks in a European framework*, Issue 2013/16, November 2013.

**Tabela 3. Przykłady upadających lub upadłych banków w UE, a także krajowe instytucje publiczne zaangażowane w ich likwidację (lata 2008–2012)**

<b>Państwo</b>	<b>Kluczowe instytucje zaangażowane w likwidację</b>	<b>Przykłady</b>
Austria	Ministerstwo Finansów	Hypo Alpe-Adria Bank International
Belgia	Ministerstwo Finansów	Dexia, Fortis
Dania	Bank centralny, Specjalne Władze Likwidacyjne (Finansiel Stabilitet)	Capinordic Bank, Fionia Bank
Finlandia	Nadzorca Finansowy (FIN – FSA)	Sophia Bank
Francja	Ministerstwo Finansów	Dexia
Niemcy	Ministerstwo Finansów, Federalne Władze ds. Nadzoru Finansowego (BaFin)	Hypo Real Estate
Grecja	Bank centralny, Hellenic Financial Stability Facility	TT Hellenic Postbank, National Bank of Greece
Irlandia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Anglo Irish, Irish Nationwide Building Society
Włochy	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Delta, Bcc di Altavilla Silentina e Calabritto
Łotwa	Ministerstwo Finansów, nadzór bankowy	Parex bank, Latvijas Krajbanka
Litwa	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Bankas Snoras AB
Holandia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Fortis, SNS REAAL
Portugalia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Caixa Geral de Depositos, Banco Privado Portugues
Hiszpania	Ministerstwo Finansów, bank centralny, Special Resolution Authority (fundusz uporządkowanej likwidacji banków)	Bankia, Caja Sur
Wielka Brytania	Ministerstwo Finansów, bank centralny, nadzorca bankowy	Royal Bank of Scotland, Chelsea Building Society

Źródło: Bruegel Policy Contribution, *Who decides?...*, *op. cit.*

Takie rozwiązanie nie będzie jednak wolne od potencjalnych konfliktów interesów, nawet jeżeli wymienione akty prawne wskazują na konieczność „prawnego odseparowania funkcjonalnego” władz likwidacyjnych od pozostałych struktur tej samej instytucji. Należy bowiem zauważyć, że aktywność takiego podmiotu

z „prawnym odseparowaniem funkcjonalnym” wzrastać będzie w czasach kryzysu, co natychmiast pod znakiem zapytania stawia jakość pracowników tego podmiotu, którzy, siłą rzeczy, mieliby pracować na zasadzie *ad hoc*, doboru kryzysowego. Bez względu na to, jaka instytucja miałaby decydować o formie pomocy upadającemu bankowi, istotną kwestią jest/byłby jej związek z wpływami ze strony polityków, np. chęć poprawienia swojego wizerunku przed nadchodzącymi wyborami. W takiej sytuacji cena zakupu problematycznych aktywów mogłaby być nierealistyczna, i ustalana na takim poziomie tylko ze względu na szybki, chociaż krótkoterminowy, wpływ na wyniki ratowanego banku, a nie ze względu na kontekst fiskalny takiej pomocy. BRRD wskazuje, że w takiej sytuacji najlepszym sposobem byłoby uzyskanie niezależnej wyceny transferowanych aktywów, co jednak – gdyby trzeba było uzyskać niezależną wycenę wielu aktywów w wielu jednocześnie upadających bankach (jest wielce prawdopodobne w czasie kryzysu) – mogłoby być trudne, jeżeli nie niemożliwe. Wówczas kwestia wyceny wraca do narodowych władz likwidacyjnych – z wszystkimi zastrzeżeniami wymienionymi wyżej.

Konflikt interesów może pojawić się również, kiedy krajowe władze likwidacyjne (np. ministerstwo finansów), chciałyby poprzez pomoc państwa uzyskać duży wpływ na wspomagany bank w celu wpływania na jego dalszą strategię, np. na pośrednie zmuszanie go do nabywania suwerennych papierów dłużnych – co może prowadzić do szkodliwego dla gospodarki efektu wypychania. Pomoc państwa może być także stymulowana przez chęć przypodobania się potencjalnym wyborcom widzącym chętniej dany bank w rękach krajowych.

Przygotowaniom decyzji towarzyszyło wiele analiz zamówionych zarówno przez RBS jak i rząd. Ten ostatni zlecił np. opracowanie studium zasadności utworzenia zewnętrznego/wewnętrznego „złego banku” firmie Rothschild. Z analiz przeprowadzonych przez Rothschilda wynika dobitnie, że stworzenie zewnętrznego „złego banku”: *przyniesie więcej szkód niż korzyści dla RBS i nie przyczyni się do poprawy jego pozycji kapitałowej, zakłóci proces zarządczy i samo w sobie będzie trudne do realizacji*<sup>27</sup>. Wewnętrzny „zły bank” nie będzie korzystał z pieniędzy podatników, jego działalność będzie natomiast finansowana z zasobów RBS. Zadaniem tego podmiotu jest sprzedaż problematycznych aktywów o szacowanej wartości około 39 mld funtów w ciągu trzech lat. Jak się wydaje, u podstaw takiej decyzji leży m.in. fakt, że w czasie kryzysu lub nawet „tylko” szeroko komentowanych problemów takiego wielkiego banku, jakim jest RBS, realistyczna wycena transferowanych aktywów jest mocno problematyczna, trudno bowiem uzyskać wiarygodną wycenę z rynku. Rządowi trudno byłoby więc udowodnić Komisji Europejskiej, że cena, jaką zapłacił za transfer do zewnętrznego „złego banku”, jest właściwa. Oczywiście, jest to tylko mój autorski wniosek wynikający z czytania – między wierszami – różnych publikacji.

<sup>27</sup> Oświadczenie George Osborne’a z 1 listopada 2013 r.

Na podstawie zleconych analiz<sup>28</sup> RBS zdecydował się na stworzenie wewnętrznego „złego banku” (IBB) o nazwie RBS Capital Resolution Group, który będzie zajmował się likwidacją aktywów o wysokim ryzyku o wartości na koniec 2013 r. 38 mld funtów<sup>29</sup>, „konsumujących” 20% kapitału regulacyjnego. Działający od początku 2014 r. bank ma pozbyć się 55–70% tych aktywów w pierwszych dwóch latach swojego istnienia (do końca 2015 r.), a zakończyć całkowicie te działania w ciągu trzech lat. Zakłada się, że po tym czasie ewentualnie wróci do bilansu Grupy RBS nie więcej niż 15% tych aktywów. Koszt pozbywania się aktywów IBB zakłada się w granicach 1,5–2,0 mld funtów w latach 2014–2016.

Utworzenie takiego banku uzyskało akceptację brytyjskiej Komisji Parlamentarnej ds. Standardów Bankowych (PCBS), a rząd w odniesieniu do całej operacji sformułował następujące trzy cele:

- ❖ przyspieszenie powrotu RBS do sektora prywatnego;
- ❖ wspieranie gospodarki brytyjskiej;
- ❖ uzyskanie jak najwyższej wartości dla podatnika.

W raporcie opublikowanym 13 czerwca PCBS wskazała, że: *RBSG jest jednym z największych brytyjskich banków krajowych i odgrywa kluczową rolę w gospodarce brytyjskiej, szczególnie w odniesieniu do MŚP. Obecny stan RBS i trwające nadal jego posiadanie przez rząd tworzy poważne problemy dla gospodarki brytyjskiej, mimo prac zarządu od 2008 r. dotyczących naprawy bilansu. Pozycja kapitałowa RBS pozostaje słaba, naruszając jego zdolność do świadczenia wystarczającej akcji kredytowej czy konkurencji potrzebnej dla przywrócenia rentowności sektora bankowego i pełnego zdrowienia gospodarki brytyjskiej. RBS nadal jest obciążony przez niepewność związaną z odziedziczonymi złymi aktywami i przez posiadanie rządu jako swojego głównego akcjonariusza. Takie problemy dla jednego z największych banków brytyjskich osłabiają zaufanie i wiarę do banków i kredytowania przez banki. Podważają one również szersze zaufanie gospodarcze i działalność inwestycyjną nawet dla firm, które nie stoją przez najbliższymi ograniczeniami kredytowymi*<sup>30</sup>.

W efekcie HM Treasury powołał kilku ekspertów zewnętrznych w celu przeanalizowania opcji zewnętrznego/wewnętrznego „złego banku” (wspomniany wcześniej Rothschild, a także BlackRock Solutions, Slaughter and May oraz PricewaterhouseCoopers). Rothschild wskazał, że aczkolwiek przeniesienie aktywów do zewnętrznego „złego banku” może poprawić wycenę banku w celu uatrakcyjnienia go przyszłym inwestorom prywatnym, to jednak efekt ten szybko zaniknie. Ewentualna poprawa wyceny jest również wysoce problematyczna. Przeniesienie aktywów do zewnętrznego „złego banku” nie przyczyni się też znacząco do poprawy

<sup>28</sup> Również dokonanych przez Andrew Large, a odnoszących się do standardów kredytowania i praktyk stosowanych przez RBS i NatWest.

<sup>29</sup> RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013*.

<sup>30</sup> HM Treasury, *RBS and the case for a bad bank: The Government Review*, November 2013.

wpływu akcji kredytowej na gospodarkę brytyjską. Zewnętrzny „zły bank” miałby również pośredni negatywny wpływ na wartość dla podatnika, gdyż wiązałoby się to z implikacjami dla finansów publicznych, tzn. zwiększeniu musiałyby ulec dług publiczny oraz deficyt budżetowy. Wskazać należy ponadto, że ponieważ rząd nadal jest akcjonariuszem większościowym w RBS, nabycie aktywów od RBS oznaczałoby właściwie nabycie swoich aktywów przez stworzenie pasywów (obligacji skarbowych)<sup>31</sup>.

Aktywa w IBB zostały wyodrębnione według różnych kryteriów, jak wyniki testów strategicznych, analizy wszystkich linii biznesowych, analizy aktywów o niskim zwrocie czy niskim potencjale wzrostu. Niemniej jednak głównymi wskazaniami dla wyboru takich czy innych aktywów była zmienność ich wyników w otoczeniu stresu oraz wspomniana długoterminowa intensywność kapitałowa. „Wewnętrzność” IBB polega na tym, że chociaż jest on zarządzany odrębnie i nadzorowany przez odrębną radę nadzorczą, to jednak działa w ramach istniejących struktur prawnych i zarządczych całej Grupy. Skład portfela aktywów IBB to: 50% pochodzących z działalności NC (nie wliczając w to aktywów Ulster Banku), 20% z Ulster Banku, a reszta z brytyjskiej działalności w zakresie bankowości korporacyjnej, międzynarodowej i mniej ważnych rynków. Pewne aktywa, mimo że mogły być również aktywami zagrożonymi, nie były w ogóle brane pod uwagę, jeżeli wchodziły w zakres kluczowego biznesu RBS (głównie w Wielkiej Brytanii) i bankowości detalicznej (kredyty hipoteczne, overdrafty).

Za analizę aktywów potencjalnie kwalifikujących się do „złego banku” odpowiedzialna była firma BlackRock Solutions. Miała ona dokonać projekcji przepływów gotówkowych i strat aktywów wstępnie wskazanych, na podstawie kilku scenariuszy makroekonomicznych – w tym stresu – publikowanych przez Bank of England. Ogólnie przeanalizowano ponad milion aktywów i pozycji handlowych w instrumentach pochodnych. Przy modelowaniu przepływów gotówkowych BlackRock Solutions wykorzystywał informacje dotyczące:

- ❖ prawdopodobieństwa zdarzenia kredytowego;
- ❖ straty w wyniku zdarzenia kredytowego i poziomu oczekiwanych kwot zwidykowanych;
- ❖ obecnych i przyszłych szacowanych wartości zabezpieczeń (jak wartości domów, wartości nieruchomości komercyjnych i wartości statków);
- ❖ innych stosownych zmiennych<sup>32</sup>.

Wyniki otrzymane przez modelowanie przepływów i identyfikację portfela o podwyższonym ryzyku zostały następnie przeanalizowane przez firmę PwC pod względem ich logicznej spójności i prawidłowości modelu. Analiza potwierdziła, że model i wyniki nie zawierają znaczących błędów.

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

## PODSUMOWANIE

Niedobór kapitału regulacyjnego w RBS na koniec 2013 r. wyniósł 3,2 mld funtów. W czasie sporządzania planu restrukturyzacji zakładano *status quo* dla otoczenia zewnętrznego banku, jednakże m.in. kryzys w strefie euro nakazał zweryfikowanie pewnych elementów tego planu (np. powrotu do wypłaty dywidendy)<sup>33</sup>. Prawie wszyscy zewnętrzni eksperci podkreślali, że o ile otworzenie zewnętrznego „złego banku” byłoby jak najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w latach 2008, 2009 czy 2010, to obecnie jednak RBS znajduje się w zupełnie innej sytuacji (zewnętrznej i wewnętrznej). Rothschild wskazywał wręcz: *że stworzenie finansowanego przez podatnika zewnętrznego złego banku robi więcej złego niż dobrego dla RBS, ponieważ nie przyczyni się to do poprawy kapitału, zakłóci zarządzanie i wywoła znaczne wyzwania związane z wdrażaniem. W takiej więc sytuacji spowoduje to odejście od celów rządu*<sup>34</sup>.

Są również zewnętrzne argumenty za powołaniem wewnętrznego „złego banku”. Wspomniany we wstępie Citi Holding, stworzony na początku 2009 r., w wyniku kryzysu subprime stale redukuje z sukcesem swój portfel odziedziczonych aktywów, co ma bezpośredni wpływ na percepcję graczy rynkowych: wartość jego akcji od powołania do października 2013 r. wzrosła o 30%. Bardzo podobny plan do RBS zrealizował w 2012 r. szwajcarski UBS, który do wewnętrznego „złego banku” wyprowadził grupę aktywów nie mieszczących się w jego zweryfikowanej strategii. Na koniec 2012 r. podmiot posiadał aktywa o wartości 105 mld CHF w RWA, a w planach jest dalsza redukcja portfela do 25 mld CHF do końca 2017 r.

Przeciwko RBS toczyły się lub toczą postępowania sądowe, które nie ułatwiają procesu powrotu RBS do pełnej rentowności. Zakończony np. został proces dotyczący zaangażowania niektórych afiliacji w sprawie posiadaczy akcji uprzywilejowanych RBS oraz ADR (amerykańskich kwitów depozytowych). Toczy się proces przeciwko spółkom z Grupy RBS w sprawie pełnienia przez nie funkcji emitenta, deponenta i/lub inwestora w niektórych amerykańskich transakcjach sekurytyzacyjnych i biznesu ubezpieczenia emisji. Wśród tych procesów jest sześć przypadków zgłoszonych we wrześniu 2011 r. przez Federal Housing Finance Agency (FHFA) jako komisarza Fannie Mae i Freddie Mac<sup>35</sup>. W czerwcu 2013 r. opublikowano informację, że RBS znajduje się wśród 20 banków, którym władze monetarne Singapuru zarzuciły uchybienia w zakresie zarządzania, kontroli wewnętrznej i systemach nadzoru odnoszących się do kwotowania kursów.

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013.*



Nie ułatwi to RBS-owi powrotu do sektora prywatnego, wspomaganie gospodarki brytyjskiej, a także, co ważne z punktu widzenia poprawy wizerunku rządu, nie da wymiernych korzyści lub przynajmniej neutralnego efektu z zainwestowanych w RBS pieniędzy dla podatnika brytyjskiego. Wszystko to musi wymuszać na rządzie dalsze zaangażowanie w poprawę sytuacji RBS.

**Słowa kluczowe:** pomoc państwa, zagrożone aktywa, zewnętrzny/wewnętrzny „zły bank”

### Abstract

Cases of State aid directed at financial institutions were and are relatively frequent in times of crisis. Nevertheless, the bulk of aid taxpayer funded aid during the harsh times commencing in 2008 in Europe has forced European decision-making entities to re-define the patterns of support and to reduce public commitments as well as to pass them on to shareholders, unsecured creditors and big depositors. The aim of this article is to indicate that despite such a qualitative shift there is and will be considerable room for manoeuvre for national authorities to pump additional public funds into failing banks thought to be systemically important. To bring up a range of different forms of a State support, the example of the British Royal Bank of Scotland is recalled and described. The intention of the author is to stipulate the circumstances where merely an “internal” rescue will not do, even after the creation of the Single Resolution Fund (the body the United Kingdom is not expected to join). And, in some externalities, national authorities would have the temptation to circumvent European law.

**Key words:** State aid, troubled assets, external/internal “bad bank”

### Bibliografia

- Bruegel Policy Contribution, *Who decides? Resolving failed banks in a European framework*, Issue 2013/16, November 2013.
- European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009 – United Kingdom Restructuring of Royal Bank of Scotland following its recapitalization by the State and its participation in the Asset Protection Scheme*, Brussels, 14.12.2009, C(2009) 10112 final.
- HM Treasury, *RBS and the case for a bad bank: The Government Review*, November 2013.

Journal of European Competition Law & Practice Advance Access published October 10, 2012, *Economist's Note: relieving Banks from Toxic or Impaired Assets, The EU State Aid Policy Framework.*

Oświadczenie George Osborne'a z 1 listopada 2013 r.

*Rekapitalizacja instytucji finansowych w czasie obecnego kryzysu finansowego: ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum oraz zabezpieczenia przeciwko niepotrzebnym zakłóceniom konkurencji*, Official Journal C 10, 15 Jan. 2009.

RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013.*

### **Strony internetowe**

[http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?_php=true&_type=blogs&_r=0)

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2009/n422-09.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n422-09.pdf)

<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedrbstoadifferentanimal.aspx>

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker\\_review\\_261109.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker_review_261109.pdf)

<http://www.heraldscotland.com/news/home-news/rbs-to-create-bad-bank-for-38billion-of-problem-assets.1383293248>

<http://www.trefis.com/stock/rbs/articles/207976/rbs-finally-closes-project-rainbow-deal/2013-09-30>

<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedRBSintoadifferentanimal>

*Zbigniew Krysiak*\*,  
*Urszula Krysiak*\*\*

## **DETERMINANTY RYZYKA PŁYNNOŚCI BANKÓW W POLSCE**

### **WSTĘP**

W poniższym artykule autorzy prezentują rozważania teoretyczne ze wskazywaniem licznych rozwiązań (odnoszących się do Polski) stosowanych w praktyce, lub ich braku, w zakresie ryzyka płynności z perspektywy zarządzania płynnością, potencjalnych instrumentów długoterminowego finansowania banków i uwarunkowań regulacyjnych. Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań jest duży udział długoterminowych kredytów hipotecznych w portfelu banków, a także dyrektywy Bazylei III w zakresie stosowania wskaźników. Pomiar płynności na podstawie tych wskaźników jest w bardzo początkowej fazie i dlatego na ocenę ich pozytywnych długoterminowych skutków jest zbyt przedwcześnie, aby uznać to za miernik skuteczny i efektywny.

Celem autorów nie jest weryfikacja zasadności, adekwatności i efektywności zastosowanych przez regulację Bazylea III miar płynności. Skupiamy się na ogólnej analizie barier prawnych, deficytu odpowiednich instrumentów finansowych oraz szans i przesłanek w intensyfikowaniu działań w praktyce zmierzających do wspierania i uruchamiania mechanizmów rynkowych powodujących, że układ konkurencyjny instytucji finansowych tworzyłby silne fundamenty do organizowa-

---

\* Dr Zbigniew Krysiak jest adiunktem w Zakładzie Zarządzania Ryzykiem przy Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji w Szkole Głównej Handlowej.

\*\* Mgr Urszula Krysiak jest doktorantką w Kolegium Zarządzania i Finansów w Szkole Głównej Handlowej, wykładowcą w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Ciechanowie.

nia stabilnych długoterminowych źródeł finansowania. Można sądzić, że jest zbyt wcześnie na mówienie o dowodach w zakresie zasadności, adekwatności i efektywności proponowanych przez Bazyleę III rozwiązań w zakresie płynności, ze względu na małą liczbę różnych danych i bardzo początkową fazę wdrażania tych wytycznych. Rozważania teoretyczne otwierają wiele pytań badawczych, na które autorzy nie zamierzają odpowiadać ze względu na rozmiar pracy, a przede wszystkim ze względu na, jak wskazano wcześniej, zbyt początkowy etap regulacji Bazylea III, co przy krótkich danych szeregów czasowych byłoby pochopną próbą udowodnienia pełnej słuszności jej założeń i wprowadzonych instrumentów. Uznano, że na tym etapie istotniejsze jest bardziej precyzyjne określenie pola badawczego odnoszącego się do sytuacji w Polsce. Celem sformułowanych pytań badawczych jest określenie szczegółowych problemów i dziedziny badawczej, a jednocześnie zasygnalizowanie postulatów ukrytych w tych pytaniach, w zakresie prowadzenia analizy przyczynowo-skutkowej omawianego problemu.

W kontekście prowadzonych rozważań teoretycznych autorzy wskazują na problemy w polskiej praktyce stanowiące barierę dla rozwoju długoterminowych źródeł finansowania banków, która prawdopodobnie będzie tworzyć duże ryzyko płynności w przyszłości. Przedstawiają także wyzwania i praktyczne czynniki, które mogą silnie mobilizować do tworzenia długoterminowych źródeł finansowania i ryzyka płynności. Za istotne można uznać sformułowanie pytań badawczych i zawartych w nich postulatów dotyczących procesu pomiaru i badania siły związku pomiędzy identyfikacją przyczyn i skutków wdrażanych regulacji. Wydaje się, że zaletą tej pracy może być odniesienie rozważań teoretycznych do potencjału praktycznego i realnych możliwości aktywowania rozwiązań w zakresie długoterminowego finansowania oraz realnego horyzontu czasowego dla ich implementacji.

## 1. CHARAKTERYSTYKA PROBLEMU, CEL, HIPOTEZY I ZAKRES

Od 2000 r., wraz z rozwojem kredytów hipotecznych przeznaczonych na finansowanie realizacji projektów mieszkaniowych, komercyjnych i biurowych oraz na zakup mieszkań przez gospodarstwa domowe, rynek nieruchomości w Polsce zaczął nabierać coraz większego znaczenia. Szczególnie wysokie tempo rozwoju w zakresie finansowania nieruchomości można było obserwować w latach 2004–2009. W następnym okresie tempo to zostało istotnie zredukowane, częściowo z powodu kryzysu, a częściowo bardziej restrykcyjnych regulacji i zaostrzenia polityki kredytowej banków. W 2000 r. wartość portfela kredytów mieszkaniowych banków w Polsce w stosunku do PKB wynosiła ok. 1%, zaś w 2013 r. ok. 20%.

W przeszłości zasadniczo nie powstały alternatywne źródła finansowania nieruchomości, które mogłyby istotnie odciążyć banki od podejmowanego ryzyka na rynku nieruchomości. Na większości światowych rynków finansowanie nierucho-

mości jest podejmowane nie tylko przez banki, ale też inne podmioty, wykorzystujące instrumenty rynku kapitałowego do pozyskiwania finansowania od inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych (np. firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne lub fundusze emerytalne). Wydaje się, że granice ponoszenia ryzyka przez banki z tytułu finansowania nieruchomości w formie kredytów hipotecznych zostały już przekroczone i dalszy tak dynamiczny rozwój może być realizowany pod warunkiem zaangażowania innych podmiotów oraz nowych form długoterminowego finansowania kredytów hipotecznych aranżowanych przez banki.

Konieczne jest zatem rozwijanie w Polsce długoterminowych instrumentów dłużnych. Jest to podyktowane po pierwsze niedostatecznym poziomem płynności długoterminowej w Polsce, po drugie zaś układem konkurencyjnym w całej UE, gdyż banki paneuropejskie, szukając dodatkowej płynności, będą konkurować na rynkach lokalnych z miejscowymi bankami<sup>1</sup>. W 2012 r. Komisja Nadzoru Finansowego podjęła prace mające na celu zidentyfikowanie przyczyn złego funkcjonowania rynku długoterminowych instrumentów dłużnych, co pozwoli na zaplanowanie pożądanych zmian. Problem podjęty przez KNF nie jest nowy, gdyż pracowano nad nim już w latach 2004–2008<sup>2</sup>, w okresie przed kryzysem. Był on wówczas poruszany z perspektywy potrzeby przygotowania się na sytuację występującą obecnie<sup>3</sup>. Wydaje się, że wdrażanie na dużą skalę takich nowych instrumentów jak listy zastawne, certyfikaty sekurytyzacyjne czy obligacje własne banków, przy potrzebie przeprowadzenia wielu zmian regulacyjnych, nie dokona się szybko, a nawet po ich wdrożeniu stworzenie dojrzałego rynku w tym zakresie zajmie kilka lat. Należy się więc spodziewać wystąpienia zwiększonego ryzyka płynności banków, zmniejszenia skali biznesu hipotecznego oraz silnej redukcji rentowności banków.

Poruszany problem ma bardzo duże znaczenie dla stabilności i dalszego rozwoju systemu bankowego w Polsce, co potencjalnie będzie miało duży wpływ na stabilność i rozwój gospodarczy naszego kraju. Obecnie, ze względu na ryzyko wysokiej niestabilności posiadanych pasywów w bankach, którymi są głównie depozyty krótkoterminowe, i przy wysokim udziale kredytów hipotecznych w portfelach banków

<sup>1</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. emisji listów zastawnych przez banki*, 2013; Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. emisji długoterminowych obligacji własnych banków*, 2013; Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. sekurytyzacji wiarytelności bankowych*, 2013.

<sup>2</sup> I do V Kongresu Finansowania Nieruchomości Mieszkaniowych w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej, Związek Banków Polskich.

<sup>3</sup> K. Jajuga, Z. Krysiak, red., *Credit Risk of Mortgage Loans – Modelling and Management*, Polish Bank Association, 2005, s. 1–509; N. Jeziolowicz, J. Mach, *Securitization of Bank Assets in Polish Law*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk...*, op. cit., s. 315–329; J. Zombirt, *Risk transfer in Securitization Process*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk...*, op. cit., s. 315–329; *Refinansowanie portfela kredytów hipotecznych – dobre praktyki*, Materiały Konferencyjne Związku Banków Polskich, Komitet ds. Finansowania Nieruchomości, Warszawa 4 kwietnia 2008 r.

(na poziomie ok. 50%), należy podążać jak najszybciej w kierunku wykorzystania na szeroką skalę nowych instrumentów finansowych, stwarzających szansę na zmniejszenie ryzyka płynności banku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie potencjalnych implikacji deficytu nowych form długoterminowego finansowania nieruchomości oraz nieprzewidywalności ich wdrożenia na ryzyko płynności banków w Polsce. Główna hipoteza artykułu brzmi, że brak nowych źródeł finansowania i refinansowania kredytów hipotecznych, bądź ich mała skala, będzie hamować rozwój rynku nieruchomości i zagrażać stabilności systemu bankowego. W pracy skoncentrowano się głównie na trzech formach finansowania lub refinansowania kredytów hipotecznych: listach zastawnych, certyfikatach sekurytyzacyjnych i obligacjach własnych banków. W procesie udowadniania głównej hipotezy postawiono pomocniczą hipotezę zerową i alternatywną. **Za hipotezę zerową** przyjmuje się, że czynnikiem przesądającym o ryzyku płynności jest formalne, a nie rzeczywiste lub faktyczne, dopasowanie terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów. **Hipoteza alternatywna jako hipoteza badawcza** opiera się na twierdzeniu, że to przede wszystkim zdolność biznesowa banków, układ konkurencyjny alokacji oszczędności na rynku i sytuacja ekonomiczna w gospodarce mogą zapewnić stabilność pasywów równoważących wartość aktywów w każdym czasie, i przesądzać o ryzyku płynności. Z tej perspektywy można zadać kilka następujących pytań:

- ❖ Co wpływa na płynność banków?
- ❖ Jakie są mechanizmy egzogeniczne i endogeniczne prowadzące do pogorszenia lub poprawy płynności banków?
- ❖ Jaka jest różnica, specyfika i etiologia tych mechanizmów w okresie „normalnym” i w kryzysie?
- ❖ Jakie powinny być strategie i czy bank je ma (plany awaryjne), aby zarządzać płynnością w okresie długiego kryzysu, przejściowych napięć w sektorze finansowym lub gospodarce, i w okresach „normalnych”?
- ❖ Czy i jak zmieniały się wskaźniki terminów dopasowania aktywów z pasywami w różnych okresach przed, w czasie i po kryzysie, oraz jak to wpływało na utratę płynności przez banki?
- ❖ Czy są wystarczające dane uzasadniające przyjęty przez regulatora cel redukcji ryzyka płynności wyrażony we wskaźnikach NSFR i LCR<sup>4</sup>?
- ❖ Czy w ramach przyjętego celu istnieje odpowiednia i elastyczna strategia prowadząca do redukcji ryzyka płynności?
- ❖ Czy podejście ustalone (w pewnym sensie narzucone z góry) przez regulatora rozwiązuje problemy płynności banków, przy – jak się wydaje – małym ich wpływie na tworzenie indywidualnych i elastycznych strategii płynności?

---

<sup>4</sup> Horyzont czasowy 30 dni.

- ❖ Czy długa perspektywa dochodzenia do docelowych wskaźników, a w związku z tym duża niepewność, nie doprowadzi do stworzenia zbyt sztywnego systemu, który, tak jak Bazylea II, wkrótce będzie wymagał „generalnego remontu”?

Wydaje się w tej sytuacji, że mechanizmy regulacyjne powinny koncentrować się bardziej na tworzeniu skutecznych strategii awaryjnych i prewencyjnych niż na przekonaniu, że wprowadzone wskaźniki będą jak znaki drogowe prowadziły do celu. W tym kontekście warto przytoczyć jednocześnie Peryklesa i Darwina. Perykles stwierdził, że kluczowe w sukcesie nie jest przewidywanie przyszłości, która potoczy się według naszych założeń, lecz najważniejsze jest, by być na nią przygotowanym. Oznacza to, że trzeba zjawiska kryzysowe potraktować jako cykliczne o mniejszym lub większym nasileniu. Dopełnieniem słów Peryklesa może być stwierdzenie Darwina: *nie są najsilniejszymi te podmioty, które przetrwają w krótkim terminie lub te, które są najbardziej inteligentne, ale te, które są najbardziej elastyczne w dostosowywaniu się do zmian w długim terminie*. Wydaje się zatem, że stwierdzenia tych filozofów powinny być rozważone przez regulatora, być może przekonanego o mocy wpływania na ewolucję, gdy ona tymczasem rządzi się własnymi prawami. Takie odniesienie ma na celu także podkreślenie, że prawa ekonomii (w tym prawa w zakresie finansów) mają swoje reguły, i wydaje się, że obowiązujące paradygmaty w tym zakresie, w szczególności w obszarze rynków finansowych, są nieaktualne, co w istotny sposób jest spowodowane dominacją regulatora i zredukowaną rolą tworzenia myśli ekonomicznej na podstawie badań naukowych.

## 2. CZY ODEJŚCIE OD STARYCH PARADYGMATÓW ZWIĘKSZYŁO RYZYKO?

Do zarządzania płynnością banku można zastosować dwie odmienne koncepcje. Pierwsza jest oparta na klasycznym podejściu wywodzącym się z początku historii bankowości i opierającym się na tzw. złotych regułach – między innymi na ścisłym dopasowaniu terminów wymagalności pasywów i zapadalności aktywów. Druga koncepcja koncentruje się na zapewnianiu stabilnych pasywów, których wartość odpowiada wartości aktywów (portfela kredytowego). W ostatnich dekadach banki w Polsce istotnie odeszły od klasycznego podejścia w zarządzaniu płynnością na rzecz modelu, w którym szacowano tzw. osad dla depozytów krótkoterminowych, traktując go jako ekwiwalent długoterminowego finansowania. Tak działało się szczególnie do momentu pojawienia się popytu na długoterminowe kredyty hipoteczne.

Zarządzanie płynnością w banku w oparciu o osad na bazie depozytów przy stosunkowo krótkich terminach zapadalności kredytów nie stanowiło istotnego niebezpieczeństwa i sądzono, że nie tworzy to znaczącego ryzyka płynności. Wraz ze wzrostem w bankach portfeli kredytowych długoterminowych (do 30 lat) pojawiła się potrzeba innego podejścia, niejako stanowiącego powrót do starych paradyg-

matów w tym zakresie. Na świecie w bankach rozwiązywano ten problem przez limitowanie finansowania kredytów hipotecznych z osadu, wykorzystując refinansowanie kredytów z emisji listów zastawnych lub innych instrumentów w procesie sekurytyzacji, przerzucając ryzyko na inwestorów rynku kapitałowego. Takie rozwiązanie, ze względu na zdecydowanie krótsze terminy instrumentów pasywnych od terminów kredytów hipotecznych, nie jest w pełni podejściem klasycznym, ale redukuje w pewnym stopniu ryzyko płynności.

Warto przyjrzeć się, czy i w jakim stopniu sformułowane przed laty złote reguły bankowości<sup>5</sup> są w Polsce realizowane, i czy ostrzeżenia przed skutkami odstępowania od nich, sformułowane między innymi przez Hubnera i Wagnera, są już nieaktualne, czy też zasługują na uwagę w kontekście doświadczeń z kryzysu. Warto przypomnieć te reguły<sup>6</sup>:

- ❖ **Złota reguła bankowa** została przedstawiona w pracy Otto Hubnera, który głosił następujące tezy: *Kredyt, jakiego może udzielić bank bez wpadnięcia w niebezpieczeństwo, że nie będzie mógł wypełnić swoich zobowiązań, musi nie tylko pod względem kwoty, ale także jakości odpowiadać kredytowi, który został udzielony*, i dalej: *Pieniądze zdeponowane na 3 miesiące nie mogą być udzielane bez ryzyka na 6 miesięcy*. Hubner sformułował także następujące zalecenie dla kierownictwa banku: *Z pieniędzmi, które w każdym momencie mogą być zażądane do zwrotu, można dokonywać tylko takich operacji, z których można te pieniądze również w każdej chwili wycofać*;
- ❖ **Reguła osadu we wkładach** została sformułowana przez Adolfa Wagnera. Uwzględnia ona istnienie możliwości prolongaty wkładów na rachunkach, a także nowych wkładów, które zastępują dotychczasowe. Stwarza to podstawę do transformacji terminów w banku, co oznacza, że część wszystkich wkładów bankowych (saldo wypłat i wpłat) może zostać wykorzystana „ponad terminy wkładów” w operacjach aktywnych. Te operacje powinny jednak być krótkoterminowe, żeby zabezpieczyć się przed niespodziewaną paniką;
- ❖ **Reguła przesunięć** polega na możliwości wykorzystania (dla zapewnienia płynności banku) aktywów, których termin likwidacji jeszcze nie nastąpił, jako zobowiązań wekslowych, które jeszcze nie są wymagalne. Na podstawie tej tezy ekonomiści angielscy sformułowali kolejną regułę, określaną jako reguła przesunięć. Brzmi ona następująco: *Aktywna polityka inwestowania prowadzona przez bank powinna być tak zorganizowana, żeby w przypadku powstania wyraźnego napięcia w zakresie płynności likwidacja aktywów przed ich umownie przewidzianym terminem płatności mogła nastąpić bez większych strat*;
- ❖ **Reguła maksymalnego obciążenia** z jednej strony uwzględnia terminy płatności pasywów (czyli maksymalne obciążenie), z drugiej jednak zwraca znacznie

<sup>5</sup> <http://www.biznesowe.edu.pl/>

<sup>6</sup> *Ibidem*.



mniejszą uwagę na terminy płatności aktywów, eksponując możliwości ich odstąpienia przed tym terminem. Reguła ta jest rozwinięciem reguły przesunięć i stwierdza, że suma strat, która musi być wzięta pod uwagę przy przedwczesnym odstępowaniu określonych aktywów, nie może być większa niż kapitał własny. Oznacza to, że terminowa spłata wszystkich zobowiązań powinna być zabezpieczona całym kapitałem banku.

Próba weryfikacji stanu obecnego w Polsce w świetle wymienionych zasad chyba nie wypada najlepiej. Zgodnie ze złotą regułą bankową, z pieniędzmi, które w każdym momencie mogą być zażądane do zwrotu, można dokonywać tylko takich operacji, z których można te pieniądze również w każdej chwili wycofać. Kryterium to w świetle depozytów o terminie do jednego roku i kredytów do 30 lat weryfikuje praktykę negatywnie. Reguła osadu we wkładach pozwala na transformację terminów w banku, co oznacza, że część wszystkich wkładów bankowych może zostać wykorzystana „ponad terminy wkładów”, jednak pod warunkiem, że finansowane w ten sposób operacje muszą być krótkoterminowe, żeby zabezpieczyć się przed nie spodziewaną paniką. Reguła przesunięć nakazuje, aby aktywna polityka inwestowania prowadzona przez bank była tak zorganizowana, żeby w przypadku powstania wyraźnego napięcia w zakresie płynności likwidacja aktywów przed ich umownie przewidzianym terminem płatności mogła nastąpić bez większych strat. Tu budzi się wiele wątpliwości co do praktyki prowadzenia tej polityki oraz jej efektywności i skuteczności w sytuacji kryzysowej. Reguła maksymalnego obciążenia wymagająca, aby terminowa spłata wszystkich zobowiązań była zabezpieczona całym kapitałem banku, wydaje się realizowana w praktyce tylko w ograniczonym zakresie. Można podać w wątpliwość kwestię adekwatności kapitałowej, tzn. jej współmierności z ryzykiem, a także kwestię elastyczności wykorzystania kapitału do pokrycia strat lub zobowiązań w przypadku ich natychmiastowego wycofania, podczas gdy kapitały są zamrożone w długoterminowych aktywach trwałych lub finansowych.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy reguły bankowe nie są nimi tylko z nazwy i czy nie powinny się nimi stać w rzeczywistości. Zasady zawarte w regułach bankowych opisują konstrukcję reguł koniecznych do zastosowania w planach działań antykryzysowych banków, a także metod weryfikacji poziomu odporności na rozwój zdarzeń kryzysowych. Zagadnienie to po ostatnim kryzysie okazało się jednym z kluczowych wniosków do wdrożenia w praktyce prewencji kryzysowej. Doświadczenia z kryzysu zmusiły sektor bankowy oraz regulatorów do zweryfikowania podejścia do Bazylei II i wprowadzeniu Bazylei III, w której w szczególności uwzględniane powinny być następujące zagadnienia:

- ❖ normy w zakresie płynności powinny akcentować długoterminowe źródła finansowania dla kredytów hipotecznych oraz w ogólności dopasowanie terminów aktywów i pasywów;
- ❖ normy kapitałowe powinny uwzględniać dodatkowy bufor kapitałowy pełniący funkcję instrumentu antycyklicznego.

### 3. REGULACJE I UKŁAD RYNKOWY A STABILNOŚĆ PASYWÓW W BANKU

Regulacje wskazują na potrzebę utrzymywania wskaźników NSFR (Net Stable Funding Ratio) oraz LCR (Liquidity Coverage Ratio) na pewnym poziomie, w celu zapewnienia dopasowania terminów aktywów do pasywów w banku, co miałyby rzekomo prowadzić do istotnej redukcji ryzyka płynności. Jakie są przesłanki takiego myślenia? Czy tylko formalne utrzymywanie wskaźników NSFR i LCR na odpowiednim poziomie, tzn. powyżej 100%, rozwiązuje problem i zabezpiecza odpowiednio ryzyko płynności? Czy rzeczywiście brak takiego dopasowania może zagrażać płynności banków? Potrzeba krytycznego stosunku do propozycji regulatorów może być uzasadniona negatywnymi skutkami wprowadzenia przez Bazyleę II regulacji w zakresie dość swobodnego alokowania kapitału, który w warunkach stresów finansowych i kryzysu okazał się zawodny. Trudno zaprzeczać sensowności przyjętych kierunków wyrażonych w LCR oraz NSFR, jednak jest za wcześnie by twierdzić, że odpowiadają one na problemy, które zaistniały podczas kryzysu. Wydaje się, że obecnie prowadzone rozważania w zakresie ryzyka płynności charakteryzują się dużym deficytem wiedzy na temat dogłębnych źródeł i przyczyn ryzyka płynności, co utrudnia tworzenie adekwatnych instrumentów, narzędzi i metod redukujących ryzyko płynności, i co jednocześnie skłania do bardziej szczegółowych badań. W związku z tym opomiarowanie monitoringu ryzyka płynności powinno być wynikiem odpowiednich rozwiązań w zakresie metod adekwatnych do przyczyn redukcji ryzyka płynności, a nie zaczynać się i kończyć tylko propozycją miary ryzyka płynności, jakim jest NSFR.

Z historii wynika, że praktycznie w krótkim czasie po rozpoczęciu wdrażania Bazylei II doszło do kryzysu, do którego być może przyczynił jest także regulator, zatem w perspektywie wdrażania Bazylei III, tzn. do ok. 2019 r., może dojść do sytuacji, w której niezakończona jej implementacja będzie przerwana przez kolejny kryzys. Ten fragment rozważań ma za zadanie zasygnalizować, że zbyt twarda i dominująca rola regulatora w ustalaniu zasad rządzących instytucjami finansowymi może kończyć się klęską, gdyż prawdopodobnie ignoruje lub pomija potrzebę zmian paradygmatów w finansach. Układ regulacyjny bazuje na dawnych paradygmatach, które są już prawdopodobnie nieaktualne, a nowe jeszcze nie zostały w pełni sformułowane lub zaakceptowane przez większość.

W prowadzonych rozważaniach skupimy się na wskaźniku uważanym za bardziej kluczowy, czyli NSFR. Definicja LCR<sup>7</sup> określa co następuje:

---

<sup>7</sup> Stosowana w art. 412 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 CRD IV, s. 251.

*Institucje utrzymują aktywa płynne, których łączna wartość pokrywa odpływy płynności pomniejszone o przyptywy płynności w warunkach skrajnych, w celu zagwarantowania utrzymywania przez instytucje takich poziomów zabezpieczeń przed utratą płynności, które są odpowiednie w sytuacji ewentualnego zakłócenia równowagi między przyptykami i odpływami płynności w warunkach wysoce skrajnych w okresie trzydziestu dni. W warunkach skrajnych instytucje mogą wykorzystywać swoje aktywa płynne do pokrycia odpływów płynności netto. Definicja LCR jest wyrażona w formule (1).*

$$LCR = \frac{\text{Aktywa wysokopłynne}}{\text{Wpływy netto (Wpływy - Wpływy) (Uwzględniające wszystkie pozycje bilansowe)}} \geq 100\% \quad (1)$$

Definicja ta zmusza banki do utrzymywania wysokopłynnych aktywów do 30 dni; ich upłynnienie umożliwi pokrycie bilansowych wypływów netto, co ma zabezpieczać w krótkim terminie przed utratą niewypłacalności w sytuacjach przejściowych problemów, chwilowych „napieć kryzysowych” lub tzw. efektu nagłego wycofywania depozytów. LCR ma stanowić więc bufor amortyzujący problemy płynności w krótkim czasie i dający możliwość przygotowania się banku do działań w następnym etapie, w którym może dochodzić do wycofywania depozytów na większą skalę.

W przywoływanym już Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego<sup>8</sup> ustalono, że wymóg dotyczący pokrycia płynności wprowadza się zgodnie z następującymi etapami: 60% wymogu dotyczącego pokrycia płynności w 2015 r.; 70% – od 1 stycznia 2016 r.; 80% – od 1 stycznia 2017 r.; 100% – od 1 stycznia 2018 r. Może wydawać się, że jest bardzo dużo czasu na dostosowanie się do tych wymagań, jednak praktycznie czas zacznie się liczyć od 2015 r., kiedy regulacja ta ma wejść w życie.

Z długiej perspektywy kluczowym czynnikiem zarządzania płynnością banku jest wskaźnik NSFR, którego definicja wyrażona jest w formule (2):

$$NSFR = \frac{\text{Wartość dostępnych źródeł finansowania (pasywa > 1 rok)}}{\text{Wartość wymaganych źródeł finansowania (aktywa > 1 rok)}} \geq 100\% \quad (2)$$

Wydaje się, że podstawową kwestią dla redukcji ryzyka płynności nie jest formalne dopasowanie terminów zapadalności aktywów do wymagalności pasywów. Można sobie wyobrazić takie klasy pasywów (depozytów), które będą formalnie za-

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 CRD IV, s. 259.

kontraktowane np. na 5 lat i będą dopasowane do aktywów (kredytów) na ten sam okres, jednak brak kontraktowych klauzul o niemożliwości wycofania się klienta przed upływem tego terminu powoduje, że faktycznie ryzyko płynności nie jest w ten sposób zabezpieczone. Obecnie w większości przypadków depozyt długoterminowy zawiera zapisy w umowie z klientem, które dopuszczają możliwość jego zerwania z utratą odsetek lub naliczeniem innych dodatkowych opłat. Wiąże się to więc z kosztami po stronie klienta banku, jednak nie chroni banku przed ryzykiem płynności, gdyż w sytuacji masowych wycofań depozytów długoterminowych może dojść do wzrostu nierównowagi między terminami zapadalności aktywów i wymagalności pasywów. Kredytobiorcy mają opcję wcześniejszej spłaty kredytów, jednak w przypadku kredytów hipotecznych jest to bardzo mało prawdopodobne. Kredyty hipoteczne dla gospodarstw domowych są spłacane głównie z miesięcznych pensji uzyskiwanych ze stosunku pracy, w związku z tym jest nisko prawdopodobieństwo, że nastąpią gwałtowne spłaty.

Z definicji NSFR wyrażonej w formule (2) wynika, że do zapewnienia płynności banku wystarczy spełnić warunek, aby wartość dostępnych źródeł finansowania (pasywów) powyżej 1 roku była wyższa od wartości wymaganych źródeł finansowania z tytułu aktywów powyżej 1 roku. Jednak w praktyce nie jest to wystarczające. Można sobie wyobrazić sytuację, w której bank uruchomił produkt polegający na tzw. długoterminowym oszczędzaniu, co doprowadziło do pozyskania depozytów przekraczających rok, ale nie dłuższych niż 2 lata, o wartości umożliwiającej uzyskanie NSFR powyżej 100%. Wówczas formalny wymóg byłby spełniony, jednak z perspektywy praktyki cały czas występowałoby wysokie ryzyko płynności, które w taki sposób nie jest możliwe do usunięcia.

Ważną kwestią w rozważaniach na temat stabilności pasywów jest ich konkurencyjność wobec innych alternatywnych form lokowania kapitału przez gospodarstwa domowe i podmioty gospodarcze, np. w funduszach inwestycyjnych, akcjach na giełdzie, obligacjach skarbu państwa itp. Wydaje się, że czynnik ten zasadniczo decyduje o możliwościach koncentracji w bankach środków wszystkich podmiotów w gospodarce, będzie więc w dużym stopniu przesądzał o płynności banków. W warunkach normalnych (nie kryzysowych) przyczynkiem do realizacji ryzyka płynności jest konkurencja innych form inwestowania w stosunku do depozytów bankowych. W takim wypadku tworzenie symetrii dla warunków inwestowania w różne instrumenty w ramach różnych instytucji może przeciwdziałać gwałtownemu odpływowi depozytów z banków. Dodatkowym narzędziem dla tworzenia takiej symetrii mogą być instrumenty fiskalne związane z długoterminowym oszczędzaniem, co powinno prowadzić do eliminowania spekulacji przy inwestowaniu w długim terminie. Jednak, jak się wydaje, instrumenty zachęt fiskalnych motywujących do oszczędzania długoterminowego w formie depozytów mogą być w dużym stopniu zawodne w warunkach kryzysu, gdyż zwykle występuje wtedy niedobór środków finansowych wśród większości podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych,

które w takiej sytuacji wycofują swe środki z banków. Jednym z czynników takich decyzji jest także spadek zaufania między podmiotami w gospodarce – w tym także bankami – w momencie wystąpienia kryzysu. Przykładem tego mogą być zdarzenia z lat 2008–2009, kiedy instytucje o silnym zaufaniu publicznym negatywnie oceniały wzajemną wiarygodność, co manifestowało się silną redukcją pożyczek na rynku międzybankowym i doprowadziło do gwałtownego wzrostu stawek WIBOR i WIBID. Można twierdzić, że problem ten jest bardzo istotny i nie powinien być pomijany.

W związku z powyższym powstaje pytanie, co będzie wpływać na redukcję ryzyka płynności w długim terminie, tzn. zarówno w okresie tzw. normalnym, jak i w czasie kryzysu? Należy sądzić, że będzie ona uzależniona od charakteru pasywów mających cechę długoterminowej stabilności jako źródeł finansowania. Jakie typy pasywów mogą mieć taką cechę? Czy obligacje banków oraz listy zastawne, a także obligacje emitowane w procesie sekurytyzacji mogą sprostać takim wymaganiom?

Za stabilne pasywa można uznać te, których wartość jest przewidywalna w różnym horyzoncie czasowym i nie jest on równoznaczny z ich okresem wymagalności. W związku z tym stabilność pasywów będzie ściśle powiązana z cechami instrumentów pasywnych. Na przykład analiza depozytów krótkoterminowych prowadzi do wniosku, że w długim okresie występuje tzw. osad, który może być uważany za stabilne źródło finansowania długoterminowych kredytów. Charakter takiego osadu wykazuje jednak pewną dynamikę. W tym kontekście analiza wartości osadu powinna dotyczyć długiego okresu oraz jej zależności od różnych czynników cyklicznych w gospodarce i sektorze finansowym, z uwzględnieniem antycypowanych okresów napięć finansowych w gospodarce i kryzysów, mających także cechę cykliczności. Szczególnie ważna jest ocena wpływu alternatywnych form inwestowania na wartości osadu. W tym zakresie ocena atrakcyjności inwestowania w konkurencyjne do depozytów instrumenty finansowe będzie istotnym sposobem w modelowaniu wartości osadu.

Rynek ma określoną pojemność inwestycyjną, zatem dystrybucja oszczędności gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych będzie funkcją atrakcyjności inwestycyjnej z perspektywy stopy zwrotu i ryzyka. W takim przypadku, niezależnie od terminów wymagalności depozytów, każdorazowo lepsze oferty alternatywnych inwestycji na rynku będą powodowały migrację środków z depozytów bankowych do innych instytucji finansowych. Z tej perspektywy wydaje się, że terminy wymagalności depozytów nie będą przesądzały o ich stabilności.

Ważną cechą kształtującą stabilność pasywów jest ściśle ustalony termin wymagalności zapisany w kontrakcie, tzn. inwestor jest zmuszony do utrzymywania zainwestowanych środków do ustalonego terminu. Taki charakter mają listy zastawne, obligacje własne banków, certyfikaty sekurytyzacyjne lub obligacje hipoteczne. Można zaproponować teoretycznie także wiele innych instrumentów mających taką

cechę, jednak stosowalność każdego z rozwiązań będzie uwarunkowana możliwościami stworzonymi przez otoczenie prawne. Otoczenie prawne, jak się okazuje, nawet przy innowacyjnych zachowaniach banków może być tzw. „hamulcowym” w rozwoju sektora finansowego i gospodarczego.

Inne problemy zagrażające płynności banków pojawiają się w przypadku wydarzeń kryzysowych, podczas których zwykle dochodzi do gwałtownego odpływu depozytów. W czasie kryzysu takie instrumenty jak obligacje własne banków, listy zastawne oraz obligacje w procesie sekurytyzacji, także nie rozwiązują problemu płynności, chociaż znacznie redukują jego ryzyko. Wymienione instrumenty mają zwykle zapadalność w okresie do 5 lat, co przy kredytach hipotecznych w perspektywie 20 lat powoduje problemy w momencie, gdy kryzys wystąpi w terminie zapadalności tych instrumentów. W czasie kryzysów inwestorzy niechętnie podejmują inwestycje, co prowadzi do utraty płynności lub też żądania przez inwestorów wyższego oprocentowania. Oprocentowanie oczekiwane przez inwestorów w takich sytuacjach może sięgać poziomu powodującego nieopłacalność biznesu hipotecznego. Taka sytuacja wydarzyła się w okresie ostatniego kryzysu w odniesieniu do instrumentów typu MBS na rynkach światowych.

#### 4. RYNEK NIERUCHOMOŚCI WYZWANIEM DLA DŁUGICH PASYWÓW

**Specyficzne warunki działania polskiego rynku mieszkaniowego** (m.in. niedostateczne uregulowania prawne działalności deweloperskiej, ograniczone finansowanie deweloperów przez banki, nierównowaga popytu i podaży na rynku pierwotnym) doprowadziły do sytuacji, w której finansowanie rozwoju pierwotnego rynku mieszkaniowego w Polsce opiera się głównie na kredytach udzielonych gospodarstwom domowym<sup>9</sup>.

**Polska należy w Europie do krajów o największym deficycie** w zakresie infrastruktury budowlanej, mieszkań i obiektów komercyjnych. Istniejące wielkie potrzeby w tym zakresie wymagają stworzenia warunków dla „boomu” budowlanego, który bez „napędu” jakim jest pieniądź nie może zaistnieć<sup>10</sup>. **Fundamentem rozwoju rynku nieruchomości są stabilne i wyposażone w odpowiednie moce produkcyjne firmy budowlane.** Warunkiem koniecznym dla stabilności tych firm oraz dysponowania przez nie adekwatnymi do potrzeb rynku mocami produkcyjnymi jest odpowiednia pojemność źródeł finansowania oraz ich dywer-

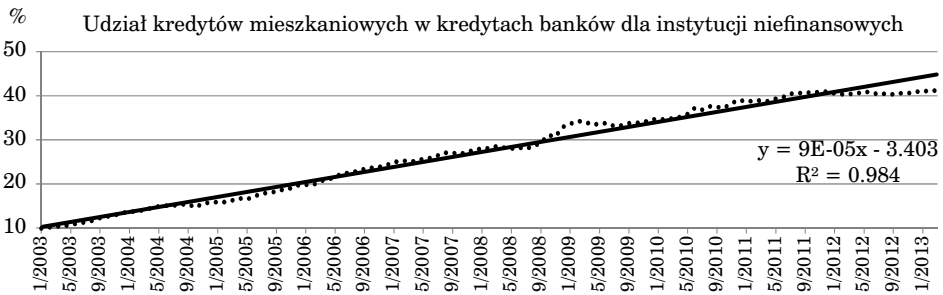
<sup>9</sup> A. Saniewski, B. Meluch, *Bezpieczeństwo przedpłat nabywców w transakcjach deweloperskich*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 02/2011/27, s. 4–13.

<sup>10</sup> S. Bratkowski, *Jaka szansa na boom budowlany?*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 2013, nr 1(34), s. 34–39.

syfikacja celem redukcji ryzyka, które występuje w warunkach „monopolu” jaki obecnie posiadają banki w Polsce.

**Rynek nieruchomości, niezależnie od wysoce wyrafinowanych** koncepcji i pomysłów w zakresie projektów infrastrukturalnych, cechujących się wysoką funkcjonalnością i przydatnością, nie będzie się rozwijał bez zdywersyfikowanego i stabilnego systemu źródeł finansowania. W Polsce mamy do czynienia z „monopolem” banków w zakresie finansowania nieruchomości, co jest wynikiem deficytu alternatywnych form finansowania. Skala finansowania nieruchomości ze źródeł bankowych w Europie, w USA i w innych krajach na świecie jest ograniczona do pewnego poziomu, związanego z limitowaniem ryzyka nadmiernej koncentracji kredytowania określonych sektorów gospodarki oraz koncentracji danego rodzaju portfela kredytów<sup>11</sup>. Na rysunku 1 przedstawiono wzrost udziału kredytów mieszkaniowych w portfelu banków, który w 2003 r. wynosił ok. 10%, w 2013 r. ponad 40%, i w dalszej kolejności możemy spodziewać się stabilizacji tego udziału w przyszłości, gdyż należy on obecnie do najwyższych w Europie<sup>12</sup>.

**Rysunek 1. Udział kredytów mieszkaniowych w portfelu banków w latach 2003 – styczeń 2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z NBP.

Wydaje się, że zostały już przekroczone granice ponoszenia ryzyka kredytów hipotecznych przez sektor bankowy w Polsce, i taka sytuacja niejako przymusza do wdrażania innych rozwiązań na rynku finansowania nieruchomości<sup>13</sup>.

Do głównych form wsparcia procesu finansowania nieruchomości o długoterminowym horyzoncie czasowym mogą należeć:

<sup>11</sup> Z. Krysiak, *Rynek kredytów hipotecznych w USA nadal nie podniósł się z upadku po kryzysie*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 04/2011/29, s. 51–57.

<sup>12</sup> W. Kwaśniak, *Rozwój kredytów mieszkaniowych w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 2013, nr 3(36), s. 22–29.

<sup>13</sup> Z. Krysiak, *Granice ponoszenia ryzyka kredytów hipotecznych przez sektor bankowy w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 02/2012/31, s. 10–15.

- ❖ sekurytyzacja wierzytelności hipotecznych z wykorzystaniem formy subpartycypacyjnej<sup>14</sup>;
- ❖ *covered bonds*<sup>15</sup>;
- ❖ listy zastawne<sup>16</sup>;
- ❖ udział instytucji kredytowych podobnych do unii kredytowych działających w USA<sup>17</sup>;
- ❖ obligacje własne banków.

Każda z wymienionych form finansowania wymaga takiego otoczenia regulacyjnego, które uruchomi mechanizmy ekonomiczne prowadzące do zaangażowania się innych niż banki instytucji finansowych, uzyskujących profity z działalności biznesowej w zakresie długoterminowego finansowania nieruchomości i refinansowania pasywów banków. Dyskusje i próby inicjatyw w zakresie wymienionych form finansowania toczą się w Polsce od prawie 10 lat, a mimo to wielkość wymienionych źródeł finansowania nie stanowi silnego substytutu dla kredytu bankowego. W procesie wdrożenia przedstawionych form finansowania lub refinansowania nieruchomości wymagają między innymi rozwiązania:

- ❖ aspekty prawne sekurytyzacji<sup>18</sup>;
- ❖ rating ryzyka w procesie sekurytyzacji;
- ❖ rating *covered bonds*<sup>19</sup>;
- ❖ metody i zasady podziału ryzyka w procesie sekurytyzacji<sup>20</sup>;
- ❖ metody zarządzania i oceny ryzyka w procesie sekurytyzacji<sup>21</sup>.

Skuteczna implementacja wymienionych elementów wymaga czasu, co oznacza, że problem ryzyka płynności banków będzie długo jeszcze w Polsce aktualny.

## 5. RYNEK KAPITAŁOWY OPCJĄ DŁUGOTERMINOWEGO FINANSOWANIA

Wydaje się, że można wiązać wiele nadziei z rynkiem obligacji Catalyst jako platformy, która może stanowić silną alternatywę dla finansowania przedsięwzięć deweloperskich w budownictwie mieszkaniowym. Pojawia się coraz więcej bodźców

<sup>14</sup> W. Kwaśniak, *Rozwój kredytów...*, *op. cit.*, s. 22–29.

<sup>15</sup> O. Stoecker, *Modele covered bonds w Europie: najistotniejsze elementy stosowanych struktur prawnych*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 01/2012/30, s. 40–53.

<sup>16</sup> W. Kwaśniak, *Rozwój kredytów...*, *op. cit.*

<sup>17</sup> D. Smith, *Efekt mnożnikowy na rynku nieruchomości*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 01/2012/30, s. 64–65.

<sup>18</sup> N. Jeziolowicz, J. Mach, *Securitization of Bank...*, *op. cit.*, s. 315–329.

<sup>19</sup> D. Skała, C. Nelson, T. Beck, *Rating Methodology for Polish Covered Bonds*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk...*, *op. cit.*, s. 226–239.

<sup>20</sup> J. Zombirt, *Risk transfer in Securitization Process...*, *op. cit.*

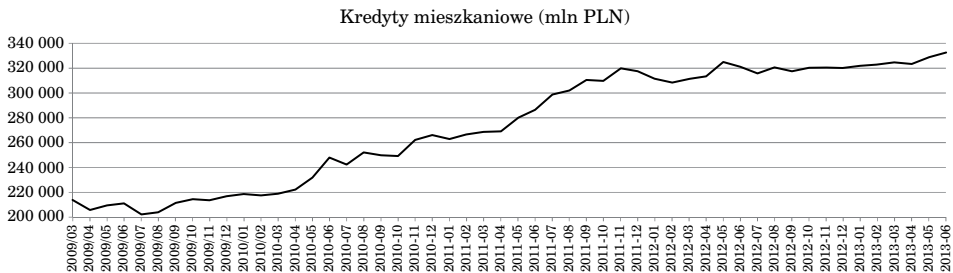
<sup>21</sup> M. Kalasińska, *Sekurytyzacja aktywów bankowych*, Polish Bank Association, Warszawa 2007.



silnie stymulujących rozwój obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst, między innymi problem braku długoterminowego finansowania kredytów hipotecznych w bankach.

Działania na rzecz poprawy struktury źródeł finansowania udzielanych przez banki kredytów na nieruchomości powinny mieć charakter priorytetowy, aby ograniczyć wykorzystywanie w tym celu prawie wyłącznie krótkich depozytów, co kreuje ryzyko płynności systemu. W przypadku ryzyka płynności trzeba wziąć pod uwagę konieczność wdrożenia w systemie bankowym w najbliższych latach regulacji Bazylea III, w których kładzie się szczególny nacisk na problemy zapewnienia płynności banków w dłuższym okresie. Wystarczy wskazać chociażby współczynnik płynności powyżej jednego roku NSFR (ang. *Net Stable Funding Ratio*), który banki będą musiały spełniać w przyszłości. Brak skutecznych rozwiązań w tym zakresie może już w najbliższym czasie ograniczać zdolności banków do finansowania nieruchomości, co będzie hamowało rozwój tego sektora gospodarki, z wieloma negatywnymi konsekwencjami, zarówno w sferze społecznej, jak i ekonomicznej naszego kraju<sup>22</sup>. Na rysunku 2 przedstawiono wartość kredytów mieszkaniowych, która w 2009 r. wynosiła ok. 200 mld PLN, w 2013 r. ok. 330 mld PLN. Celem zadośćuczynienia wymaganiom regulacyjnym Bazylea III trzeba będzie w bankach zorganizować istotnie duże kwoty źródeł długoterminowego finansowania.

**Rysunek 2. Nominalna wartość kredytów mieszkaniowych w portfelu banków w Polsce w latach 2009 – czerwiec 2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z NBP.

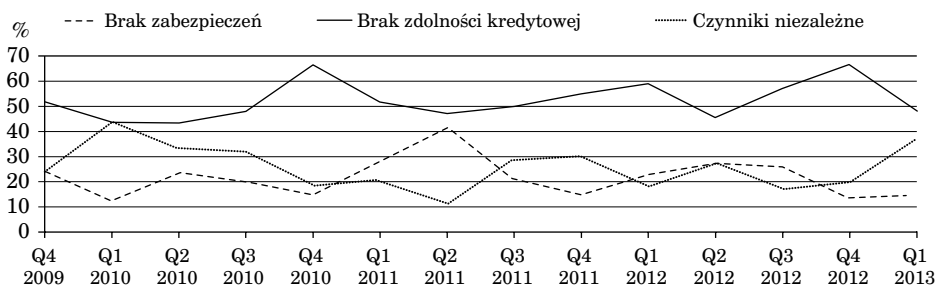
Rynek obligacji korporacyjnych Catalyst powinien być w przyszłości istotnym substytutem źródeł finansowania dla przedsiębiorstw. Z jednej strony ograniczona podaż kredytów ze strony banków, z drugiej zaś silne zainteresowanie inwestorów nabywaniem obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst (ze względu na ich atrak-

<sup>22</sup> G. Główna, *W poszukiwaniu punktu równowagi finansowania nieruchomości w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 2013, nr 3(36), s. 22–29.

cyjne oprocentowanie w stosunku do depozytów bankowych) będą przyczyniały się do wzrostu „apetytu” przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw w obszarze budownictwa mieszkaniowego, do finansowania działalności z emisji obligacji.

Na rysunku 3 przedstawiono przyczyny negatywnych decyzji kredytowych. W ok. 50% przyczyną odmowy jest brak zdolności kredytowej mierzonej według metodologii banków. Wydaje się, że metodologie banków są często bardzo konserwatywne, co może powodować, że część takich kredytobiorców będzie mogła wyemitować obligacje. Brak zabezpieczeń to przyczyna ok. 30% odmowy kredytu. W tych przypadkach niewymagane zabezpieczenia przy emisji obligacji tworzą duże możliwości na rynku Catalyst dla takich firm. Czynniki niezależne stanowią ok. 20% przypadków odmowy kredytu. Z tej grupy przedsiębiorstw także duża nominalnie liczba kandydatów może się zakwalifikować do emisji obligacji.

**Rysunek 3. Struktura przyczyn negatywnych decyzji kredytowych w latach 2009–2013**

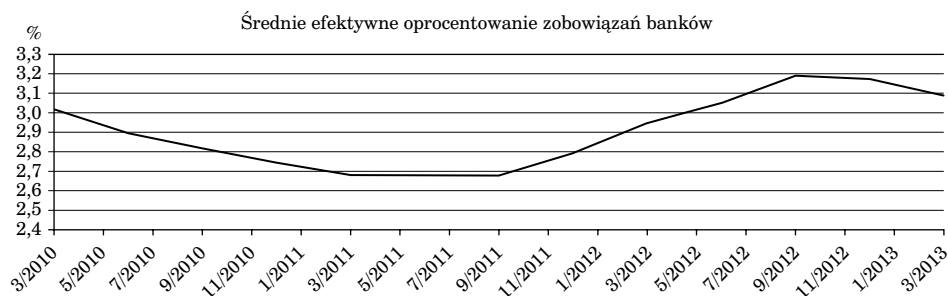


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z NBP.

Rosnąca konkurencja na rynku w zakresie oprocentowania alternatywnych do depozytu bankowego inwestycji będzie w przyszłości powodować wzrost kosztów finansowania działalności bankowej, co może istotnie wpływać na wzrost ryzyka banków, a tym samym na wzrost kosztów ryzyka. Pewne przejawy tego zjawiska obserwowane są już obecnie. Obligacje emitowane przez banki na rynku Catalyst są oprocentowane na poziomie 7–8%. Jest to na tyle atrakcyjny poziom, że wielu obecnych depozytariuszy będzie inwestowało w obligacje banków zamiast utrzymywać je na depozytach.

Na rysunku 4 zaprezentowano zmiany efektywnego oprocentowania zobowiązań banków w latach 2010–2013. Od końca 2011 r. obserwuje się silny wzrost kosztów pasywów, których wartość rośnie do poziomu 3,2%. Koszt finansowania przez bank nie odbiega znacznie od oprocentowania obligacji skarbowych, których poziom jest w zakresie od ok. 4% dla obligacji 2- lub 3-letnich do 5,5% dla obligacji 10-letnich.

**Rysunek 4. Średnie efektywne oprocentowanie zobowiązań banków w latach 2010–2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z NBP.

Antycypowany ubytek depozytów w przyszłości lub mniejsza ich dynamika wzrostu na rzecz lepszych alternatyw może powodować, że banki będą zmuszone do finansowania swojej działalności w większym stopniu z emisji obligacji, których oprocentowanie na poziomie ok. 7% mogłoby istotnie zwiększać koszt kredytu oraz koszt ryzyka.

W Polsce stosunek wartości obligacji korporacyjnych do PKB wynosi 6%, podczas gdy w innych krajach jest on dużo wyższy, sięgając poziomu od 50% w Japonii do 300% w Irlandii czy Islandii<sup>23</sup>. W Niemczech wskaźnik ten wynosi 100%, zaś w USA – 150%. Istotną część obligacji korporacyjnych na Zachodzie jest źródłem finansowania przedsięwzięć budowlanych. Wartość wszystkich obligacji na rynku Catalyst wynosi ok. 562 mld PLN, z czego większość (ok. 90%) to obligacje Skarbu Państwa, zaś 55 mld PLN to obligacje korporacyjne. Należy zaznaczyć, że kapitalizacja GPW wynosi ok. 540 mld PLN, co jest porównywalne z wartością instrumentów dłużnych na rynku Catalyst.

Wydaje się, że przedstawiona ogólna analiza problemów z finansowaniem na rynku nieruchomości wskazuje na potrzebę pilnego zajęcia się uruchomieniem na szeroką skalę rynku listów zastawnych i obligacji emitowanych w procesie sekurytyzacji kredytów hipotecznych.

## 6. MODELE I BARIERY FINANSOWANIA LISTAMI ZASTAWNYMI

Rynek listów zastawnych w Polsce niemal nie funkcjonuje, co jest niekorzystne z ostrożnościowego punktu widzenia. Za kilka lat, gdy zaczną obowiązywać bazyjskie normy płynności długoterminowej, wymagające od banków znacznie więk-

<sup>23</sup> Grant Thornton, Raport Catalyst – podsumowanie rozwoju, grudzień 2012, [https://gpwcatalyst.pl/pub/files/materialy\\_do\\_pobrania/Raport\\_CATALYST\\_12\\_2012.pdf](https://gpwcatalyst.pl/pub/files/materialy_do_pobrania/Raport_CATALYST_12_2012.pdf)

sze go finansowania długoterminowego, listy zastawne mogłyby być doskonałym źródłem finansowania<sup>24</sup>. Główną przeszkodą rozwoju rynku listów zastawnych są obowiązujące rozwiązania prawno-regulacyjne. Na mocy Zarządzenia nr 53/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 20 kwietnia 2012 r. został powołany Zespół roboczy ds. rozwoju rynku publicznego długoterminowych bankowych instrumentów dłużnych. W skład grupy zajmującej się rynkiem listów zastawnych weszli przedstawiciele: BondSpot, BRE Banku Hipotecznego, Fundacji na rzecz Kredytu Hipotecznego, Giełdy Papierów Wartościowych, Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Ministerstwa Finansów, Banku Millennium, Ministerstwa Sprawiedliwości, Narodowego Banku Polskiego, Pekao Banku Hipotecznego, Polskiej Izby Ubezpieczeń, PZU, Związku Banków Polskich oraz departamentów UKNF (Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych, Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, Nadzoru Inwestycji Emerytalnych).

Dla zilustrowania rozległości problemów, które zostały zidentyfikowane przez zespół roboczy (i nad którymi dyskutuje się od prawie 10 lat), przedstawiono poniżej wiele zagadnień wymagających pilnego rozwiązania<sup>25</sup> w zakresie przepisów dotyczących bezpośrednio emisji listów zastawnych:

- ❖ doprecyzowanie przepisów dotyczących **prawa upadłościowego** w kontekście tego, co dzieje się po ogłoszeniu niewypłacalności przez emitenta listów zastawnych;
- ❖ rozstrzygnięcie **kwestii podatkowych** – obecnie emisja instrumentów dłużnych nie jest dla polskich banków opłacalna (cienka kapitalizacja, podatek u źródła);
- ❖ czytelne zapewnienie **bezpieczeństwa zainwestowanych środków – rating emisji**, popyt na emisję;
- ❖ **zmiany regulacyjne** – Rekomendacja F (wycena nieruchomości przez banki hipoteczne) i Rekomendacja K (rejestr zabezpieczeń);
- ❖ **współczynniki LCR i NSFR** – istotną kwestią jest możliwość zaliczenia listów zastawnych do aktywów (odpowiednio pasywów) płynnych. W najnowszej wersji Bazylei III obligacje zabezpieczone (ang. *covered bonds*) są wymienione jako **składnik aktywów wysoko płynnych w LCR**. Wyemitowane listy zastawne (obligacje zabezpieczone) mogą być także zaliczone do miary NSFR jako dostępne finansowanie stabilne pod warunkiem, że spełniają wymagania definicji miary NSFR.

Związek Banków Polskich postulował przyznanie bankom uniwersalnym uprawnień do emitowania hipotecznych listów zastawnych zabezpieczonych na

<sup>24</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. emisji listów zastawnych przez banki*, 2013.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

kredytach hipotecznych udzielanych przez banki uniwersalne. Przyjęcie tej propozycji mogło stworzyć bardzo silny impet do rozwoju od samego początku rynku listów zastawnych na wielką skalę. Można sądzić, że kluczowe dla rozwiązania problemów płynnościowych w bankach mogłoby być przede wszystkim uzyskanie ekonomii skali. Niestety, przyjęcie modelu emisji listów zastawnych przez specjalistyczne banki hipoteczne będzie się wiązało z bardzo długim okresem „rozruchu”, co może się skończyć kryzysem w systemie bankowym w Polsce. Przyjęty model na jeszcze inne wady, między innymi potrzebuje zmian w przepisach dotyczących transferu nieruchomości z banku uniwersalnego do banku hipotecznego, a w szczególności w zakresie<sup>26</sup>:

- ❖ ułatwienia **przenoszenia portfeli pomiędzy bankami**; uregulowanie kwestii **tajemnicy bankowej** w przypadku transferu hipotek między bankami w celu refinansowania listami zastawnymi (ustawa Prawo bankowe, ustawa o przetwarzaniu danych osobowych);
- ❖ rozstrzygnięcia **kwestii podatkowych** – możliwości rozliczenia obrotu wierzytelnościami z punktu widzenia kosztów i przychodów podatkowych; sposób **traktowania rezerw** na przejęte wierzytelności (w przypadku gdy przestają być spłacane) **jako kosztów uzyskania przychodów**;
- ❖ braku przepisów dotyczących **rezerw na zagrożone kredyty po sprzedaży portfela**, co uniemożliwia bankom hipotecznym pełnienie funkcji instytucji, które – skupując portfele wierzytelności hipotecznych – byłyby emitentem listów zastawnych dla swoich banków-matek (model węgierski) czy dla grup banków (model szwajcarski, francuski);
- ❖ braku zasad **współpracy między bankiem hipotecznym a bankiem-matką**; model biznesowy banków zyskałby na bliższej integracji procedur obu instytucji.

Przyjęty model emisji listów zastawnych przez banki hipoteczne docelowo ma wiele potencjalnych zalet, jednak występuje bardzo duże ryzyko, że skala biznesu w długim czasie będzie niska. Warto rozważyć w okresie przejściowym przyjęcie modelu mieszanego, z ustaleniem limitów dla banków uniwersalnych w modelu proponowanym przez Związek Banków Polskich, aż do osiągnięcia właściwej skali, po to, aby w następnej kolejności móc zweryfikować praktycznie obecnie rozważane wady i zalety. Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych stworzona według systemu niemieckiego funkcjonuje w Polsce od 1997 r., czyli ponad piętnaście lat i, niestety, nie powstał rynek na dużą skalę, co stwarza silne podstawy do obaw o słuszność tego kierunku. Z perspektywy teorii i praktyki zarządzania ryzykiem należy zawsze zdywersyfikować liczbę wariantów prowadzących do celu, co w tym wypadku nie ma miejsca.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

## 7. BARIERY FINANSOWANIA W PROCESIE SEKURYZACJI

Rynek sekuryzacji wierzytelności niezagrożonych w Polsce w praktyce nie funkcjonuje. W ostatnich latach zostały na nim przeprowadzone przez banki dwie znaczące transakcje (2006 r. – Raiffeisen Bank Polska S.A. – 270 mln euro i 2012 r. – Getin Noble Bank Polska S.A. – 1 mld PLN), jednak żadna z transakcji nie dotyczyła wierzytelności hipotecznych. W zakresie możliwości refinansowania portfela kredytów hipotecznych w procesie sekuryzacji zidentyfikowano następujące bariery<sup>27</sup>:

- ❖ brak definicji transakcji sekuryzacyjnej w przepisach podatkowych – doprecyzowanie takie umożliwiłoby jednoznaczną interpretację warunków stosowania podatku VAT w transakcjach sekuryzacyjnych. Obecnie stosowanie podatku VAT lub PCC uzależnione jest od indywidualnych decyzji izb skarbowych;
- ❖ brak regulacji dotyczących współpracy banku sprzedającego dany portfel kredytowy z nabywcą w zakresie obsługi portfela, które zapewniłyby efektywny i ekonomicznie opłacalny proces obsługi i serwisowania kredytów, np. wyłączających z VAT serwisowanie portfela przez bank transferujący jako czynność outsourcingową;
- ❖ brak neutralności podatkowej podczas przenoszenia aktywów do SPV lub banku w celu zrefinansowania ich papierami dłużnymi;
- ❖ brak zapisu w art. 12 ust. 4 pkt 15 lit c ustawy CIT umożliwiającego bankowi rozpoznawanie części ceny przypadającej na daną spłatę dłużnika jako przychód podatkowy w momencie zapadalności danej raty kapitałowej („podejście memoriałowe”). Koszt uzyskania takiego przychodu rozpoznawany byłby natomiast w dacie przekazania spłaty do funduszu sekuryzacyjnego („podejście kasowe”);
- ❖ brak interpretacji ogólnej Ministra Finansów: czy usługi świadczone w ramach umów zawieranych przez banki z funduszami sekuryzacyjnymi, polegające na obsłudze przez banki sekuryzowanych wierzytelności nabytych przez fundusz, podlegają zwolnieniu z opodatkowania VAT (na mocy art. 43 ust. 13 ustawy o VAT) jako usługi pomocnicze do usług finansowych, czy też jako inny rodzaj usług opodatkowany 23% VAT;
- ❖ przepisy odnoszące się do tajemnicy bankowej mogą stanowić utrudnienie w zależności od struktury i wymogów przeprowadzenia transakcji – według obowiązujących przepisów bank może udzielać informacji objętych tajemnicą bankową, jeśli jest to niezbędne do zawarcia i wykonania umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację wyłącznie do Funduszu Sekuryzacyjnego;
- ❖ brak możliwości realizacji transakcji subpartycypacji przez bank z udziałem innego podmiotu niż fundusz sekuryzacyjny, tzn. z SPV w formie spółki prawa handlowego;

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*

- ❖ brak uregulowań dotyczących zmiany wierzyciela w transferowanych z banku do emitenta kredytach hipotecznych, które zapewniłyby efektywne i ekonomicznie opłacalny transfer aktywów;
- ❖ brak szczegółowych rozwiązań traktowania przenoszonego portfela wierzytelności hipotecznych w okresie przejściowym (np. zasady określania ceny wierzytelności/portfela, przeniesienia zwrotnego w przypadku odrzucenia przez sąd wieczystoksięgowy wniosku o zmianę hipoteki, warunki podatkowe z tytułu spłaty kredytu w okresie transferu hipoteki), wynikającym z konstytutywnego charakteru wpisu przelewu wierzytelności do księgi wieczystej;
- ❖ brak uregulowań prawnych dotyczących szczególnych procedur naprawczych i wprowadzenia zarządu komisarycznego po ogłoszeniu upadłości banku, co jest istotne w transakcjach sekurytyzacyjnych.
- ❖ brak uregulowań prawnych dotyczących zachowania płynności rejestru wierzytelności będących przedmiotem transakcji sekurytyzacyjnej po jego wydzieleniu z masy upadłościowej.

## PODSUMOWANIE

- ❖ Nowe formy finansowania nieruchomości przedstawione w niniejszym opracowaniu są niezmiernie pożądane w Polsce, ze względu na ich wpływ na częściową redukcję ryzyka płynności w bankach w Polsce.
- ❖ Wydaje się, że standardy regulacyjne ujęte we wskaźnikach płynności będą miały słaby wpływ na redukcję ryzyka płynności.
- ❖ Charakter instrumentów pasywnych i ich parametry będą przesądzały o płynności banku, i w tym zakresie potrzebne będą autonomiczne działania banków determinowane konkurencją na rynku o oszczędności podmiotów w gospodarce.
- ❖ Ryzyko stóp procentowych oraz wysoki koszt diskutowanych instrumentów dłużnych będzie silnie redukować rentowność banków, zmniejszać opłacalność biznesu hipotecznego, co może się przyczyniać do powstawania zjawisk recesji i kryzysów na rynku w Polsce.
- ❖ Zaprezentowane bariery rozwoju listów zastawnych, sekurytyzacji i obligacji własnych banków w Polsce wskazują, że rozwój rynku tych instrumentów może wykazać pewną dojrzałość nie wcześniej niż w perspektywie jednej lub dwóch dekad.

**Słowa kluczowe:** ryzyko płynności, długoterminowe źródła finansowania kredytów hipotecznych, wskaźniki płynności, listy zastawne, obligacje sekurytyzacyjne

## Abstrakt

In the paper the authors discuss the factors impacting liquidity risk in the banking sector in Poland. The authors argue that the Basel III directive as it relates to liquidity measures is not adequate to keep liquidity in the long term. The lack of long term sources of funding, like covered bonds and mortgage securities, creates a high liquidity risk for banks in Poland. The authors indicate various legal, economic and technical factors and barriers that need to be removed to create a market for long term securities, ensuring better bank liquidity in Poland. The discussed topic is connected to financing properties and mortgages, which are the majority of assets in bank balance sheets that result in issues with lack of liquidity. The authors' identification, collection and presentation practical factors and challenges is the new contribution of the paper to the discussed topic. The stated research questions embrace certain postulates regarding the measurement of the relationship between the identification of the reasons for illiquidity and the effects of implemented regulatory requirements. Another contribution of the paper is the application of conclusions drawn by the authors from theoretical analysis into the adjustments of the anticipated process and potential tools related to the long term sources of funding sources supporting the mitigation of liquidity risk in the banking sector in Poland.

**Key words:** liquidity risk, long term sources of funding, mortgage loans, liquidity measures, covered bonds, securitization bonds

## Bibliografia

- Bratkowski S., *Jaka szansa na boom budowlany?*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 2013 r., nr 1(34).
- Bryx M., Krysiak Z., red., *Finansowanie działalności deweloperskiej – aspekty praktyczne*, Związek Banków Polskich, 2006.
- Brzeski W.J., *Komercyjny rynek najmu istotnym ogniwem finansowania mieszkalnictwa*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 02/2011/27.
- Główka G., *W poszukiwaniu punktu równowagi finansowania nieruchomości w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 2013, nr 3(36).
- Jajuga K., Krysiak Z., red., *Credit Risk of Mortgage Loans – Modelling and Management*, Polish Bank Association, 2005.
- Jeziolowicz N., Mach J., *Securitization of Bank Assets in Polish Law*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk of Mortgage Loans – Modelling and Management*, Polish Bank Association, 2005.



- Kalasińska M., *Sekurytyzacja aktywów bankowych*, Polish Bank Association, Warszawa 2007.
- Kalasińska M., *Ryzyko w procesie sekurytyzacji*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 01/2011/26.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance”, Vol. 11, nr 2 cz./part 1 lipiec/July 2013.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. emisji listów zastawnych przez banki*, 2013.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. emisji długoterminowych obligacji własnych banków*, 2013.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport z prac Grupy ds. sekurytyzacji wierzytelności bankowych*, 2013.
- Krysiak Z., *Zawodność oceny kondycji kredytobiorców w oparciu o ocenę ryzyka kredytowego może być miarą zjawisk kryzysowych*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 03/2011/28.
- Krysiak Z., *Wpływ sektora bankowego na cykle upadłości przedsiębiorstw*, w: *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, red. E. Mączyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Krysiak Z., *Deficyt długoterminowych źródeł finansowania kredytów hipotecznych, jako determinanta negatywnych scenariuszy kryzysowych*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 03/2010/24.
- Krysiak Z., *Rynek kredytów hipotecznych w USA nadal nie podniósł się z upadku po kryzysie*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 04/2011/29.
- Krysiak Z., *Granice ponoszenia ryzyka kredytów hipotecznych przez sektor bankowy w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 02/2012/31.
- Krysiak Z., Seaman S., *Equity Based Metrics Used to Model Financial Distress*, Academy of Economics and Finance Journal, Vol. 3, 2012, USA.
- Kwaśniak W., *Rozwój kredytów mieszkaniowych w Polsce*, „Finansowanie Nieruchomości”, wrzesień 2013 r., nr 3(36),.
- Łaszek J., *Sektor Nieruchomości Mieszkaniowych w Polsce: Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Meluch B., *Budownictwo mieszkaniowe dla seniorów – warunki realizacji przez fundusze inwestycyjne (część I)*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 2013 r., nr 1(34).
- Meluch B., *Budownictwo mieszkaniowe dla seniorów – warunki realizacji przez fundusze inwestycyjne (część II)*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 2013 r., nr 2(35).
- Refinansowanie portfela kredytów hipotecznych – dobre praktyki*, Materiały Konferencyjne Związku Banków Polskich, Komitet ds. Finansowania Nieruchomości, Warszawa 4 kwietnia 2008 r.
- Saniewski A., Meluch B., *Bezpieczeństwo przedpłat nabywców w transakcjach developerskich*, „Finansowanie Nieruchomości”, czerwiec 02/2011/27.

- Skała D., Nelson C., Beck T., *Rating Methodology for Polish Covered Bonds*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk of Mortgage Loans – Modelling and Management*, Polish Bank Association, 2005.
- Smith D., *Efekt mnożnikowy na rynku nieruchomości*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 01/2012/30.
- Stoecker O., *Modele covered bonds w Europie: najistotniejsze elementy stosowanych struktur prawnych*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 01/2012/30.
- Szelągowska A., *Nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego w Polsce. Implikacje dla rynku finansowego*, „Finansowanie Nieruchomości”, marzec 2013 r. nr 1(34).
- Zombirt J., *Risk transfer in Securitization Process*, [w:] red. K. Jajuga, Z. Krysiak, *Credit Risk of Mortgage Loans – Modelling and Management*, Polish Bank Association, 2005.

*Paweł Smaga\**

## **PANEUROPEJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – CZĘŚĆ II (PROPOZYCJA KONSTRUKCJI)**

### **WSTĘP**

Doświadczenia z funkcjonowania krajowych systemów gwarantowania depozytów (ang. *deposit guarantee scheme* – DGS) w UE podczas ostatniego kryzysu wskazują, że nie jest to rozwiązanie sprzyjające stabilności finansowej na poziomie paneuropejskim. Fragmentaryczne krajowe systemy gwarantowania depozytów napotykały problemy w relacjach *home-host*, a nieskoordynowane podnoszenie poziomu gwarancji negatywnie oddziaływało na funkcjonowanie jednolitego rynku usług finansowych. Ponadto każdy z krajowych funduszy DGS z osobna nie dysponuje wystarczającymi środkami do efektywnej wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadłości transgranicznie działającego banku lub kryzysu systemowego. System krajowych DGS nie jest więc rozwiązaniem optymalnym, a co najmniej potencjalnie nieskutecznym, by przyczynić się do realizacji celów postawionych

---

\* Dr Paweł Smaga, Instytut Finansów, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie oraz Narodowy Bank Polski. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autora i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony. Artykuł jest oparty na części badania statutowego pt.: „Systemy gwarancyjne w sektorze finansowym i ich znaczenie dla stabilności finansowej” przeprowadzonego pod kierownictwem prof. dr hab. Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej w 2013 r. w Instytucie Finansów w Kolegium Zarządzania i Finansów SGH.

przed unią bankową<sup>1</sup>. Pożądanym rozwiązaniem jest zatem utworzenie paneuropejskiego systemu jako trzeciego filaru unii bankowej.

Niniejszy artykuł stanowi część drugą badań nad zasadnością budowy i proponowanym kształtem paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Część pierwsza została opublikowana w „Bezpiecznym Banku” Nr 2–3(51-52) 2013. Celem części drugiej jest zaprezentowanie SDGS w kształcie przyczyniającym się w większym stopniu do stabilności systemu finansowego UE niż obecna sieć krajowych DGS. Artykuł zawiera autorską propozycję kształtu SDGS na tle typowych cech DGS i rolę SDGS jako trzeciego filaru unii bankowej oraz porównanie propozycji SDGS do dotychczas opracowanych zaleceń w tym zakresie. Ze względu na ograniczone ramy artykułu nie są poruszane szczegółowo wszystkie aspekty funkcjonowania SDGS. Wykorzystywane metody badawcze to metoda analizy literatury i badań obcych oraz metoda dedukcyjna. Pytanie badawcze – jak powinien wyglądać optymalny SDGS i czy spełniałby on dotychczasowe rekomendacje w tym zakresie? Opisywane propozycje kształtu SDGS mają głównie charakter wariantowy i optymalny kształt należy oceniać jako pożądany w świetle potencjalnego niwelowania wad obecnego rozwiązania – fragmentaryczna sieć krajowych DGS. Artykuł kończy podsumowanie zawierające wnioski, odpowiedź na pytanie badawcze, wskazanie na bariery dojścia do analizowanego stanu oraz potencjalne obszary dalszych badań.

## 1. POŻĄDANY KSZTAŁT SDGS – AUTORSKA PROPOZYCJA

Rozpatrując kształt SDGS należy rozważyć wiele ogólnych i szczegółowych cech systemów gwarantowania depozytów, stanowiących jego elementy konstrukcyjne<sup>2</sup>:

- ❖ sposób zarządzania;
- ❖ przynależność;
- ❖ instytucje należące;
- ❖ sposób i źródła finansowania;
- ❖ docelowy poziom zgromadzonych środków;
- ❖ sposób ustalania składki;
- ❖ możliwość udzielania pomocy bankom i ich dyscyplinowania;

<sup>1</sup> Pełna unia bankowa powinna składać się co najmniej z wzajemnie powiązanych trzech filarów: jednolitego mechanizmu nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM), jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Single Resolution Regime* – SRR) oraz jednolitego systemu gwarantowania depozytów (ang. *Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS). Więcej na temat optymalnego kształtu pierwszego filaru (SSM) zob.: P. Smağa, *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „*Ekonomista*”, w druku, 2014.

<sup>2</sup> Por. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 221.

- ❖ działalność analityczną;
- ❖ wysokość i zakres ochrony depozytów.

### 1.1. Poziom gwarancji

Nie jest łatwo ustalić poziom gwarancji, jaki miałyby być zapewniony przez SDGS. Powinien on być współmierny do – z jednej strony – potrzeb wynikających z rozmiarów i struktury sektora bankowego krajów unii bankowej, a z drugiej – (rosnących z czasem) możliwości i zasobów funduszu SDGS. Można oczekiwać, że powinien być wyższy niż dotychczasowy poziom gwarancji krajowych DGS (100 tys. euro), ale jego wysoki poziom mógłby ujemnie wpłynąć na dyscyplinę rynkową. Rozsądne wydaje się, aby SDGS zaczął gwarantować środki od takiego poziomu, a w miarę np. rozwoju systemu bankowego, zmian strukturalnych i inflacji, poziom gwarancji co jakiś czas podlegał rewizji. Przed ustanowieniem SDGS niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy struktury depozytów utrzymywanych w krajach UE oraz ustalenie, czy poziom 100 tys. euro byłby odpowiedni. Wysokość gwarancji mogłaby być determinowana przez przeciętną wysokość depozytów podmiotów objętych gwarancjami czy PKB p.c., lecz trzeba też uwzględnić istotne różnice strukturalne w poszczególnych krajach członkowskich. Trzeba pamiętać, że przy coraz większym podnoszeniu poziomu gwarancji (szczególnie niewspółmiernym do struktury depozytów w krajach objętych SDGS) może przynosić nieproporcjonalnie coraz więcej zagrożeń (pokusa nadużycia) niż korzyści (niski przyrost stopnia pokrycia depozytów objętych gwarancjami)<sup>3</sup>. Należy mieć na uwadze relację (por. rysunek 1) wymienną przy konstruowaniu poziomu gwarancji między obciążeniem banków kosztami składki, pokusą nadużycia a realnymi korzyściami z ochrony dla deponentów.

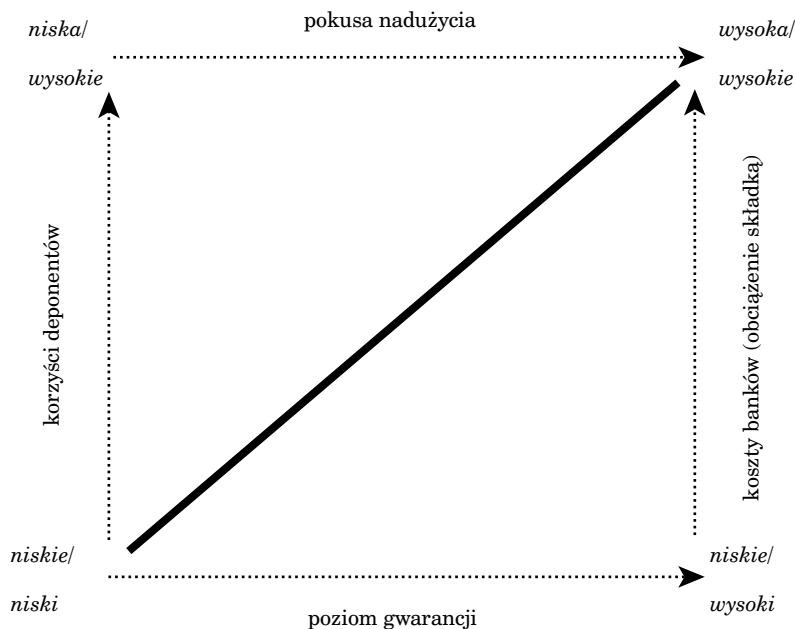
Różnicowanie poziomu gwarancji wobec np. SIFI byłoby niezasadne, gdyż tworzyłyby nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną i mogło skłaniać do podejmowanie przez nie nadmiernego ryzyka. W przypadku utworzenia SDGS, zharmonizowany zostałby zarówno minimalny jak i maksymalny poziom gwarancji we wszystkich krajach UE, wykluczając możliwość tworzenia dobrowolnych funduszy i konkurowania między krajowymi DGS<sup>4</sup>, co mogłoby negatywnie wpłynąć na jednolity rynek. Przy ustalaniu wspólnego limitu należy uwzględniać zarówno możliwości SDGS, jak i różnice w stopniu rozwoju systemów bankowych poszczególnych krajów członkowskich. Zasadniczo gwarantowane powinny być depozyty (w tym w walutach obcych) gospodarstw domowych, nierezydentów, firm z sektora MSP

<sup>3</sup> Por. Ch. Van Nieuwenhuyze, M. D. Zachary, *The Belgian deposit guarantee scheme in a European perspective*, Economic Review December 2010, National Bank of Belgium 2010, s. 100.

<sup>4</sup> Por. K. Szelaż, *Recent Reforms of the Deposit Insurance System in the United States: Reasons, Results, and Recommendations for the European Union*, National Bank of Poland Working Paper No. 59, Warsaw 2009, s. 62.

i klientów korporacyjnych tylko do określonej wielkości zgromadzonych środków, a wyłączone z gwarancji m.in. depozyty międzybankowe i depozyty instytucji finansowych innych niż banki. Mimo to, poziom gwarancji mógłby być różnicowany w odniesieniu do rodzaju środków gwarantowanych, np. wyższy dla mniej płynnych środków na rachunkach emerytalnych lub depozytów na dłuższe terminy<sup>5</sup>.

### Rysunek 1. Dylematy określania poziomu gwarancji



Źródło: opracowanie własne.

## 1.2. Źródło zasobów SDGS

SDGS byłyby finansowane ze składek banków, w których depozyty byłyby objęte jego gwarancjami. Można rozważyć stopniowe łączenie zasobów krajowych DGS np. poprzez przekazywanie (rosnącej) części krajowej składki i/lub części krajowych zasobów DGS do SDGS. Proces ten mógłby być rozłożony na lata i prowadziłyby do stopniowego wzrostu roli i zasobów funduszu SDGS kosztem zasobów krajowych DGS. Można zaryzykować stwierdzenie, że im większy stopień centralizacji (funduszy) DGS, tym mniejsza szansa, że wyczerpią się one w przypadku kryzysu

<sup>5</sup> Mogłoby to zwiększyć popularność tego typu produktów i byłoby zgodne z wymogami w zakresie płynności długoterminowej Bazylei III.

systemowego<sup>6</sup>. Składki trafiałyby w pełni do funduszu SDGS i nie byłyby dostępne na cele fiskalne dla żadnego kraju unii bankowej. Niewątpliwie określenie docelowego poziomu funduszu (wskaźnika pokrycia) i jego osiągnięcie będzie długotrwałe i uzależnione od uwarunkowań gospodarczych. Ze względu na duże zróżnicowanie poziomu zasobów funduszy krajowych<sup>7</sup>, relatywnie większe korzyści z istnienia SDGS na początkowym etapie uzyskałyby kraje, których zasoby są skromniejsze (np. Malta, Cypr). Z powodu niedokapitalizowania funduszy krajowych DGS w wielu krajach UE niemożliwe jest zebranie wystarczających środków w krótkim okresie, co przemawia za budową SDGS poprzez sekwencyjne przechodzenie przez poszczególne etapy (wskazane w I części badania), a nie tworzeniem od razu SDGS. Aby zapewnić realność zebrania środków od banków w celu zapewnienia realności gwarancji depozytów, przy poszczególnych etapach należy opracować harmonogram długoterminowego osiągania przez fundusz pożądanej wielkości. Może być to trudne, zwłaszcza że obecnie rosną obciążenia banków na skutek m.in. (planowanego) wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (planowanego), obowiązku składek na fundusz *resolution* w SRM, kosztów dostosowania do ostrzejszych regulacji kapitałowych i płynnościowych (obowiązujący od 2014 r. pakiet CRDIV/CRR), dlatego początkowo ważną rolę będzie odgrywało awaryjne wsparcie z ESM. Alternatywnym źródłem zasobów SDGS mogłyby być również składki państw członkowskich unii bankowej. Rozwiązaniem wartym rozważenia (przynajmniej na wczesnym etapie budowy i akumulacji środków SRM i SDGS) byłoby połączenie funduszy obu instytucji. Są one wobec siebie komplementarne, gdyż sprawne działanie SRM, np. w zakresie funkcji pomocowej i uporządkowanej likwidacji, może ograniczyć potrzebę wykorzystania środków na wypłatę depozytów.

### 1.3. Zakres i sposób obliczania składki

Zakres podmiotowy SSM, SRM i SDGS powinien być tożsamy dla zachowania spójności poszczególnych filarów unii bankowej i uniknięcia tworzenia nierównych

<sup>6</sup> Por. J. Pisani-Ferry, G.B. Wolff, *The fiscal implications of a banking union*, Policy Briefs Issue 2012/02, Bruegel 2012, s. 6.

<sup>7</sup> Badania M. Iwanicz-Drozdowskiej wskazują, że średnia dla UE-27 relacja wielkości funduszy DGS do sumy kwalifikujących się depozytów (ang. *eligible deposits*) wyniosła 0,20%, a do sumy depozytów gwarantowanych (ang. *covered deposits*) – 0,33%. Można zaobserwować dużą skalę niedokapitalizowania funduszy DGS, szczególnie w krajach o wysokim poziomie koncentracji w sektorze bankowym. Badanie opiera się na danych z lat 2007–2008. Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, [w:] A. Csajbók, E. Gnan (red.), *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, SUERF Study 2011/1, SUERF, Vienna 2011, s. 83–85. Taki stan rzeczy może świadczyć o niewielkich możliwościach pomocowych krajowych DGS i być argumentem za połączeniem ich w jeden europejski fundusz SDGS, w celu stanowienia efektywnego zabezpieczenia w przypadku upadłości transgranicznego banku w UE.

warunków konkurencji oraz zbyt skomplikowanych struktur nadzorczych (np. w przypadku ewentualnego objęcia SDGS jedynie SIFI w unii bankowej). SDGS powinny być więc objęte wszystkie banki z krajów unii bankowej, tj. zarówno z krajów strefy euro, jak i z krajów spoza strefy euro, które zdecydują się dołączyć do unii bankowej. Zakres podmiotowy rodzajów gwarantowanych depozytów (jak i wyłączeń) również byłby zharmonizowany. Depozyty byłyby w pełni gwarantowane, bez możliwości koasekuracji. Obliczanie składki powinno opierać się na ryzyku (co stanowiłoby istotną poprawę wobec zasad obliczania składki przez część krajowych DGS w UE). Stosowana metodyka mogłaby być upubliczniona, a wyliczenia dla konkretnych banków pozostać niejawne. Metodyka stosowana przez SDGS do obliczania składki skorygowanej o ryzyko powinna być spójna z metodologią oceny nadzorczej EBC jako jednolitego nadzorcy. Wartościowa byłaby próba uwzględnienia antycyklicznych mechanizmów w procesie obliczania składki. Jednak nie chodzi tu tylko o ryzyko z perspektywy danego podmiotu (perspektywa mikroostrożnościowa), lecz także o ocenę stopnia, w którym funkcjonowanie danego banku wpływa na ryzyko systemowe w systemie finansowym danego kraju, jak i całej UE. Naturalne wydaje się, aby „podwyższoną” składką z tytułu generowanego ryzyka systemowego były objęte banki systemowo istotne – te bezpośrednio nadzorowane przez EBC w ramach SSM (zgodnie z przyjętymi kryteriami identyfikacji). Składka powinna być więc nie tylko obliczana na podstawie kondycji/stabilności konkretnego podmiotu z perspektywy mikroostrożnościowej (np. poziom adekwatności kapitałowej, płynności i ocena nadzorcza), ale również z wykorzystaniem miar ryzyka systemowego danej instytucji<sup>8</sup> (np. CoVaR). Systemowe znaczenie danego banku powinno być określane z uwzględnieniem zarówno w ujęciu UE jako całości, jak i z perspektywy kraju goszczącego. Oprócz zwiększonych przychodów z tytułu płaconej składki, mechanizm ten sprzyjałby ograniczeniu pokusy nadużycia wśród SIFI i zmniejszał efekt TBTF. Jednak należy zauważyć, że w przypadku wiarygodnego działania SDGS systemy bankowe w krajach UE pozostających poza unią bankową mogą być postrzegane jako mniej wiarygodne, co ograniczałoby konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i zaufanie do sektorów bankowych w tych krajach<sup>9</sup>, więc potencjalnie negatywnie oddziaływało na jednolity rynek usług finansowych.

<sup>8</sup> Wyczerpujący przegląd miar ryzyka systemowego zob.: D. Bisias (i in.), *A Survey of Systemic Risk Analytics*, Office of Financial Research No. 0001, U.S. Department of Treasury 2012.

<sup>9</sup> Podobny wpływ miałyby sprawnie funkcjonujące SSM i SRM, co wraz z SDGS mogłoby istotnie wpłynąć na zaburzenie warunków konkurencyjności w krajach UE spoza unii bankowej i stwarzać pole do arbitrażu regulacyjnego dla banków. Banki prowadzące działalność w unii bankowej mogą uzyskiwać przewagę konkurencyjną, rozumianą np. jako niższa premia za ryzyko żądana przez inwestorów na rynku finansowym (a potencjalnie wyższa dla banków z krajów spoza unii bankowej), co mogłoby się przekładać na niższe koszty finansowania dla banków z krajów uczestniczących w unii bankowej.



#### 1.4. Sposób pobierania składki (*ex ante* vs. *ex post*)

Według przyjętych (w I części badania) etapów harmonizacji i tworzenia SDGS, w II etapie część składki pobieranej od banków byłaby przekazywana do krajowych DGS, a część do SDGS. Z czasem ta relacja rosłaby na korzyść SDGS, by w III etapie proponowanego modelu potencjalnie w pełni trafiła do SDGS (choć za zastane ewentualne deficyty w krajowych funduszach powinny odpowiadać władze krajowe). Jak wspomniano, zakresem składki powinny być objęte wszystkie banki z krajów uczestniczących w unii bankowej<sup>10</sup>. Obowiązkowa przynależność banków do SDGS eliminowałaby zjawisko negatywnej selekcji.

SDGS powinien być finansowany co do zasady *ex ante*. Wariant *ex ante* pozostawia większą elastyczność i prowadzi do zbudowania zasobów funduszu, który służyłby do wypłaty depozytów w każdej chwili. Stanowiłoby to bufor wobec szoków dotyczących poszczególne części sektora bankowego UE oraz wspierało zaufanie do sektora (istnienie wiarygodnego mechanizmu pomocowego). Jednak w przypadku składki *ex ante*<sup>11</sup> trudno byłoby określić jej poziom, co zależałoby m.in. od oczekiwanej wielkości funduszu, jakim SDGS miały dysponować i od jakiego momentu. Ujednolicenie zasad poboru składki zmniejszyłoby stopień zaburzenia poziomu konkurencyjności w sektorach bankowych krajów, które dotychczas opierały swój mechanizm głównie na poborze składki *ex post* (np. Włochy, Austria), choć jednocześnie składka *ex ante* na SDGS z banków w tych krajach byłaby relatywnie większym obciążeniem, przynajmniej w początkowym okresie. Pobór składki *ex ante* ma również efekt antycykliczny, co nie tylko jest spójne ze sposobem prowadzenia nadzoru i charakterem regulacji ostrożnościowych po kryzysie, ale pozwoli też zmniejszyć ryzyko podejmowane przez banki w okresie ożywienia i nie będzie oddziaływało procyklicznie w okresie recesji (jak w przypadku poboru składki *ex post*<sup>12</sup>) oraz zmniejsza potencjał do wystąpienia efektu zarażania. Niezależnie od wybranego wariantu, SDGS powinien określić wspomniany harmonogram akumulacji środków, aby móc stanowić faktyczne i wiarygodne źródło wsparcia w okresie kryzysu na skalę europejską. Ponadto powinna być pozostawiona możliwość uzupełnienia środków funduszu na zasadzie *ex post*, w postaci zebrania dodatkowej składki lub wsparcia z ESM, w przypadku wyczerpania się określonego poziomu

<sup>10</sup> Zważywszy na istnienie w UE konglomeratów finansowych, działających nie tylko na rynku bankowym, warto rozważyć wypracowanie podobnych, komplementarnych paneuropejskich rozwiązań w zakresie systemu rekompensat strat inwestorów na rynku kapitałowym i ubezpieczeniowym.

<sup>11</sup> W przypadku składki *ex post* określenie wysokości składki mogłoby być proporcjonalne do kosztów poniesionych w danym kryzysie na wypłatę depozytów gwarantowanych.

<sup>12</sup> System *ex ante* jest również po prostu bardziej sprawiedliwy, gdyż w przypadku *ex post* składkę płaciłyby banki, które „przetrwwały”, a nie upadłe banki, które podejmowały największe ryzyko, a w konsekwencji nie partycypowały w pokryciu dodatkowych potrzeb funduszu.

zasobów SDGS. Jednak zasady poboru dodatkowej składki (na finansowanie wypłaty depozytów w bankach w danych krajach UE) powinny odbywać się w sposób nienaruszający istotnie stabilności finansowej banków w „zdrowych” krajach UE, by nie osłabiać do nich zaufania i nie powodować ryzyka wystąpienia efektu zarażenia. Pobór obowiązkowej składki *ex ante* powinien być ustalony w przepisach regulujących działalność SDGS i to on by za niego odpowiadał, a w przypadku poboru składki *ex post*, jej poziom powinien być ustalony w konsultacji z EBC jako nadzorcą i SRM, zależnie od aktualnej kondycji sektora bankowego w UE. Należy jednak mieć świadomość, że taki mechanizm może napotkać opór polityczny i być postrzegany jako kolejny kanał transferu środków finansowych między krajami UE, podobnie jak ESM. Wykorzystane przez ESM środki na rzecz SDGS mogłyby być stopniowo zwracane ze składki zbieranej od banków w okresie pokryzysowym.

### 1.5. Zasady polityki inwestycyjnej

Jednym z celów utworzenia unii bankowej jest ograniczenie „pętli kryzysowej” między kondycją sektora bankowego i stanem finansów publicznych, i dlatego również w konstrukcji SDGS powinny się znaleźć mechanizmy temu sprzyjające. O ile możliwość wsparcia kapitałowego SDGS przez ESM (przynajmniej do czasu osiągnięcia przez SDGS odpowiedniej wielkości funduszu) nie jest rozwiązaniem realizującym ten cel, o tyle jest to konieczne ze względu na niewystarczające środki SDGS w początkowym okresie jego funkcjonowania. Zazwyczaj krajowe DGS w krajach UE mogą inwestować jedynie w papiery skarbowe i inne o wysokiej płynności, w celu zachowania szybkiej dostępności środków, a nie maksymalizacji stopy zwrotu. Podobną filozofią powinna cechować się polityka inwestycyjna SDGS, lecz umożliwienie mu inwestowania w papiery dłużne państw UE mogłoby wzmacniać „pętlę kryzysową”. Spadek wartości papierów rządowych nie tylko pogarszałby kondycję banków (wzrost prawdopodobieństwa upadłości i konieczności wypłaty depozytów, spadek możliwości wsparcia SDGS *ex post*), państw (ograniczanie możliwości wsparcia SDGS i ESM), ale i zdolności pomocowe oraz gwarancyjne SDGS. Z tego powodu polityka inwestycyjna SDGS powinna umożliwiać inwestowanie jedynie w najwyższej jakości papiery płynne krajów UE, by ograniczyć wspomniane zjawiska i zachować gotowość do wypłaty środków gwarantowanych. W przyszłości, w przypadku emisji wspólnotowych obligacji, można rozważyć również umożliwienie włączenia ich do portfela inwestycyjnego SDGS. Szybka dostępność środków i sprawne ich wypłacenie są kluczowe dla wiarygodności i skutecznego funkcjonowania SDGS.

## 1.6. Zasady zarządzania i rola krajowych DGS

Ważne jest również określenie systemu zarządzania w SDGS, tj. m.in. zasad podejmowania decyzji oraz kompetencji krajowych DGS. Konstrukcja systemu głosowania powinna opierać się na przesłance zapewnienia równowagi między głosami krajów unii bankowej należących i nienależących do strefy euro. Zakładając stopniową mutualizację krajowych funduszy DGS na rzecz jednolitego funduszu, powinno się unikać konstrukcji zasad głosowania odpowiadających „wkładowi” finansowemu krajowego DGS do wspólnego funduszu, gdyż mogłoby to m.in. zniechęcić nowe kraje (o potencjalnie skromniejszym funduszu) do uczestnictwa w SDGS. Dla spójności rozwiązań w unii bankowej, system głosowania w SDGS mógłby opierać się na rozwiązaniu zbliżonym do proponowanego na potrzeby SRM. Funkcje wspierające (analityczne i administracyjne) pełniłby stały sekretariat SDGS. SDGS może być zarządzany przez radę funduszu, składającą się z dyrektora zarządzającego, zarządu i po jednym przedstawicielu krajowego DGS. Przedstawiciele SSM, SRM i KE mogliby uczestniczyć w nich jako obserwatorzy. Każdy członek rady miałby jeden głos, a decyzje byłyby podejmowane zwykłą bądź kwalifikowaną większością głosów. Rada mogłaby obradować w dwóch rodzajach posiedzeń – węższym i pełnym. W wariantcie węższym składałaby się z dyrektora zarządzającego, zarządu i tych przedstawicieli krajowych DGS, których środki (do czasu pełnej mutualizacji w jednolitym funduszu) byłyby wykorzystane w przypadku podjęcia danej decyzji o wypłacie przez SDGS. Natomiast w sprawach ogólnych dotyczących funkcjonowania SDGS i administracyjnych, rada obradowałaby w pełnym składzie. Warto rozważyć uzależnienie doboru wariantu składu rady (posiedzenie węższe lub pełne) od skutków finansowych podjęcia określonej decyzji, np. jeśli decyzja skutkowałą wypłatą przekraczającą 10% zasobów funduszu SDGS, wtedy podejmowana byłaby na posiedzeniu pełnym.

Krajowe DGS miałyby kompetencje decyzyjne w zakresie wykorzystania środków, będących w części krajowej funduszu, jednak do czasu aż (zgodnie z założeniem modelu w I części artykułu) środki wszystkich krajowych DGS zostałyby docelowo połączone we wspólny fundusz SDGS. W świetle przyjętego modelu kompetencje decyzyjne krajowych DGS stopniowo malałyby, aż do wyłącznie partycypowania w podejmowaniu decyzji w radzie SDGS. Niezależnie od tego, krajowe DGS pełniłyby cały czas funkcję wykonawczą, dbały o prawidłową wypłatę środków (o której decyzja zapadłaby na szczelbu SDGS) i wspierały SDGS w pracach analitycznych oraz ocenie stopnia zagrożenia wypłaty środków ze względu na niestabilność krajowego systemu finansowego. Krajowe DGS byłyby odpowiedzialne (wyłącznie lub we współpracy z SDGS) za edukację finansową, ograniczanie wykluczenia finansowego i dbanie o przestrzeganie przez banki obowiązków informacyjnych.

## 1.7. Pozostałe cechy

SDGS powinien być skonstruowany w sposób umożliwiający szybkie wypłacanie środków gwarantowanych, co jest jednym z warunków jego skutecznego działania i oddziaływałyby w kierunku wzrostu zaufania do sektora bankowego w UE. Terminy powinny być przejrzyste i z góry ustalone, co ma szczególne znaczenie w okresie kryzysu. Warto rozważyć wstępne przyjęcie ustalonego przez Dyrektywę 2009/14/EC limitu 20 dni roboczych, a w miarę rozbudowy i skutecznego funkcjonowania SDGS dążyć do stopniowego skracania tego terminu<sup>13</sup> (lub do skracania terminu, który ostatecznie zostanie przyjęty przez nową Dyrektywę w sprawie DGS). Sprawna współpraca między SSM, SRM i SDGS pozwalałaby na ustalenie odpowiedniego momentu wypłaty depozytów.

Ponadto niezbędne jest stworzenie solidnej podstawy prawnej, na której miałyby działać SDGS. Wydaje się, że art. 114 TFUE, na którym opiera się propozycja SRM KE, jest niewystarczający. W obecnych traktatach trudno znaleźć artykuł umożliwiający budowanie na nim tego filaru unii bankowej (jak w przypadku SSM, który opiera się na art. 127 (6). TFUE). Solidna podstawa prawna SDGS oraz efektywnie działające ramy instytucjonalne są kluczowe dla skutecznego funkcjonowania SDGS i ograniczania pokusy nadużycia. Niezbędna jest więc zmiana zapisów traktatowych, aby rozwiązanie to stanowiło „wartość dodaną” ponad wzajemnie współpracującą i powiązaną sieć krajowych DGS. Oprócz tego SDGS powinien móc pełnić swoje funkcje niezależnie, w tym od EBC jako nadzorcy, co pozwoli na obiektywną ocenę kondycji banków.

## 1.8. Relacje między SRM a SDGS

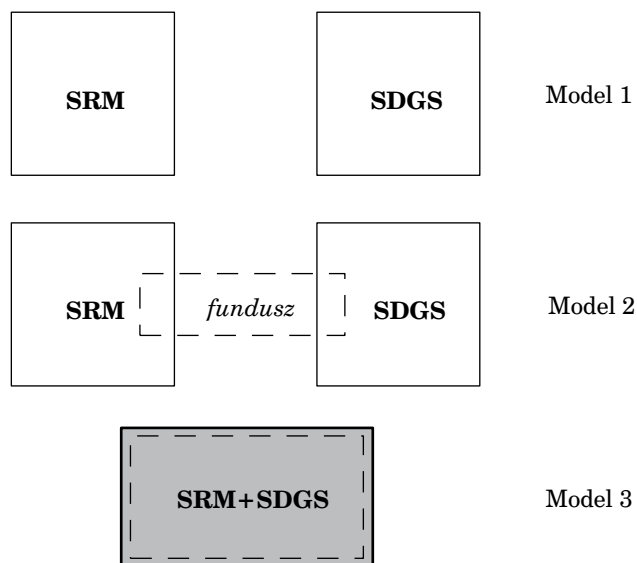
Pytanie o relacje SDGS z SRM dotyczy zakresu uprawnień SDGS i stopnia współpracy z SRM, zarówno na poziomie funkcji/zadań, jak i zasobów funduszu. Cel działania SRM i SDGS jest ten sam – przyczyniać się do stabilności finansowej. O ile SDGS czyni to poprzez ochronę deponentów, o tyle SRM poprzez ograniczanie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu systemowego i efektu zarażania dzięki procesowi uporządkowanej likwidacji banku. Można osiągnąć efekty synergii między SRM a SDGS, gdyż efektywnie działający SRM ogranicza potrzebę wypłaty gwarantowanych depozytów i zmniejsza pożądany potencjalny rozmiar funduszu

---

<sup>13</sup> Globalny kryzys finansowy unaoocnił, że w turbulentnie zmieniających się uwarunkowaniach rynkowych każda nieuzasadniona zwłoka w dostępie do środków i usług płatniczych (w dobie rozwoju elektronicznych instrumentów płatniczych i ograniczanego korzystania z i przechowywania gotówki) może powodować zatory płatnicze w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, a w konsekwencji – w przypadku utrzymywania się przez dłuższy czas – potencjalnie negatywnie wpływać na sferę realną.

SDGS. Dla skutecznego funkcjonowania unii bankowej warto więc rozważyć jednoczesne wprowadzenie SRM i SDGS.

**Rysunek 2. Modele relacji między SRM i SDGS**



Źródło: opracowanie własne.

Harmonizacja zasad *resolution* powinna odbywać się równoległe z harmonizacją zasad działania DGS, szczególnie gdy niektóre z nich będą mogły nabywać w tym zakresie uprawnienia. Relacje między SDGS a SRM mogą być skonstruowane w jeden z trzech modeli, które można alternatywnie traktować również jako potencjalne etapy ewolucji relacji między tymi instytucjami (por. rysunek 2):

1. Dwie odrębne, ale współpracujące instytucje.
2. Dwie odrębne instytucje, lecz ze współdzielonym funduszem do celów *resolution* i wypłaty depozytów.
3. Jedna instytucja łącząca obie funkcje.

W przypadku modelu 1 takie rozwiązanie potencjalnie może pozwolić w większym stopniu uwzględniać interesy narodowe. SDGS pełniłby w tym przypadku funkcje bliższe klasycznemu modelowi DGS (*paybox*). W modelu 2<sup>14</sup> kluczowe byłyby jasne zasady stopnia wykorzystywania środków ze wspólnego funduszu na

<sup>14</sup> Takie powiązania już istnieją w procedurach *resolution* niektórych krajów UE, np. Francji, Włoch, Hiszpanii, gdzie po spełnieniu określonych warunków środki DGS mogą być użyte do celów *resolution* (podobnie jak w przypadku FDIC w USA).

poszczególne cele – decyzja o *resolution* lub wypłacie środków gwarantowanych na zasadzie mniej kosztownego rozwiązania. Z kolei w modelu 3 korzystne byłoby połączenie funduszy obu instytucji, szczególnie w początkowym etapie ich funkcjonowania, zmniejszając obciążenie składką sektor bankowy i zapewniając pełną elastyczność w sposobie i celu wykorzystania funduszy w ramach obu funkcji. Jednak w modelu 3 problematyczne byłoby określenie docelowego poziomu funduszu jednocześnie na oba cele oraz ustalenia priorytetów w wykorzystywaniu środków, gdy jest ich niewystarczająco do celów *resolution* i wypłaty depozytów. Model 3 przewiduje przejście przez SDGS cech typowego modelu *risk minimizer*, łączącego wypłatę depozytów z funkcjami pomocowymi oraz *resolution*.

Zdaniem Doradczego Komitetu Naukowego ESRB<sup>15</sup>, utworzenie paneuropejskiego DGS powinno być poprzedzone wprowadzaniem skutecznych mechanizmów jednolitego nadzoru i *resolution*, aby ograniczyć pokusę nadużycia związaną z paneuropejskim funduszem. Skutecznie działające SSM i SRM można więc traktować jako warunki konieczne, choć niewystarczające dla SDGS. Ważne jest ustalenie zasad podejmowania decyzji i jednoznaczne określenie, kto uruchamia procedurę *resolution* i proces wypłaty środków gwarantowanych. Odpowiedzialność za decyzję o uruchomieniu wypłat z SDGS powinna znajdować się na tym samym poziomie, na którym zbierane są składki do funduszu (tj. na poziomie europejskim).

SDGS powinien ewoluować od początkowej formy *paybox* do *risk minimizer*, która byłaby pełniona przy ścisłej współpracy z EBC jako jednolitym nadzorcą i SRM. Projekt BRRD zakłada, że depozyty osób fizycznych, MSP oraz EBI mają status uprzywilejowany w hierarchii wierzycieli w przypadku upadłości instytucji finansowej, w przeciwieństwie do wierzycieli i deponentów w postaci dużych firm. Depozyty do 100 tys. euro byłyby więc szczególnie chronione w każdym kraju UE, co jest kluczowe dla zachowania zaufania deponentów. Uchwalenie BRRD stanowiłoby podstawę nie tylko do utworzenia SRM, ale i do wzmocnionej współpracy między funduszami *resolution*, podobnie jak przewidywana współpraca między funduszami DGS w projekcie Dyrektywy w sprawie DGS, co może sprzyjać łączeniu tych funkcji w instytucjach gwarantujących depozyty na szczeblu krajowym. W projekcie BRRD przewiduje się, że DGS uczestniczyłyby w procesie *resolution* i były odpowiedzialne, do wysokości kwoty gwarantowanych depozytów, za straty, które poniosłyby w sytuacji, gdyby instytucja została zlikwidowana w drodze zwykłego postępowania upadłościowego. Dopuszcza się także możliwość połączenia funduszu DGS i *resolution* w jeden fundusz, zależnie od decyzji państwa członkowskiego, a wzajemne pożyczanie środków byłoby możliwe między funduszami *resolution* na zasadzie dobrowolności. Zasadne byłoby więc dopuszczenie takiej

<sup>15</sup> Por. A. Sapir (i in.), *A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission's banking union proposals*, Reports of the Advisory Scientific Committee, October 2012, s. 2.

możliwości również na paneuropejskim poziomie. Jednocześnie propozycja SRM umożliwi udzielenie zwrotnej pożyczki krajowym DGS przez fundusz SRM. Przewiduje się, że fundusz SRM w ciągu 10 lat ma osiągnąć poziom 1% depozytów gwarantowanych, a do tego czasu będzie współtworzony przez krajowe fundusze *resolution*. Rozwiązanie to jest więc spójne z proponowanym modelem tworzenia SDGS – również pozostawia furtkę do połączenia na poziomie krajowym funduszy SRM i DGS, co może być szczególnie ważne w przypadku ich niewielkich zasobów.

Konkretną propozycję<sup>16</sup> wartą rozważenia w ramach modelu 3 przedstawiają D. Schoenmaker i D. Gros<sup>17</sup>, argumentując zasadność połączenia funkcji paneuropejskiego DGS i funduszu *resolution* w jedną instytucję – *European Deposit Insurance and Resolution Authority* (EDIRA), co pozwoliłoby osiągnąć efekty synergii między tymi funkcjami. Ważnym elementem EDIRA byłby dostęp do ESM, zapewniający wsparcie kapitałowe w przypadku kryzysu systemowego. D. Schoenmaker i D. Gros podkreślają, że dopóki DGS i procedury *resolution* będą na poziomie krajowym, przy jednolitym nadzorze na szczeblu EBC, rozwiązanie to może natrafiać na konflikt interesów. EBC będzie skłonny pozwolić na upadłość danego banku, ale koszty poniosą krajowe DGS, które byłyby skłonne wydłużać działalność banku, np. ze względu na jego systemowe znaczenie w krajowym systemie finansowym. Władze krajowe nie byłyby skłonne również płacić za ewentualne błędy EBC w sprawowanym nadzorze. EDIRA byłaby nową instytucją europejską, odrębną i niezależną od EBC i EBA, co w zamysle pomysłodawców miałyby pozwolić na obiektywną ocenę kondycji danej (upadającej) instytucji. EBC, pełniący jednocześnie funkcje nadzorcze i *resolution*, może być mniej skłonny przeprowadzić restrukturyzację banku, gdyż mogłoby to być postrzegane jako przyznanie się do błędów w nadzorze nad nim. EDIRA pobierałaby składki z uwzględnieniem ryzyka poszczególnych banków oraz mogła stosować mechanizm *bail-in*. EDIRA powinna docelowo dysponować funduszem o wielkości 50–70 mld euro (zakładając gwarantowanie depozytów we wszystkich bankach strefy euro), co stanowiłoby około 1,5% sumy depozytów gwarantowanych w bankach strefy euro. Argumentem za połączeniem paneuropejskiego DGS i *resolution* jest model USA, gdzie FDIC pełni obie funkcje, oraz przekonanie, że usprawniłoby to proces decyzyjny obu funkcji

<sup>16</sup> KE, proponując kształt SSM (we wrześniu 2012 r.) rozważała jednocześnie utworzenie jednej instytucji w pełni łączącej funkcje DGS i *resolution* na szczeblu paneuropejskim wraz z połączonymi funduszami (ang. *European Deposit Insurance and Resolution Authority* – EDIRA i ang. *European Deposit Guarantee and Resolution Fund* – EDGAR). Ostatecznie konkretna propozycja KE nie została upubliczniona. Por. *Ibidem*, s. 5.

<sup>17</sup> Por. D. Schoenmaker, D. Gros, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund. An Update*, DSF Policy Paper No. 26, Duisenberg School of Finance 2012. Również MFW w dłuższym okresie rekomenduje to jako jedną z opcji budowy unii bankowej. Por. IMF, *A Banking Union For The Euro Area: Technical Background Notes*, SDN/13/01, 13 February 2013, s. 50.

(wybór między upadłością i wypłatą depozytów a restrukturyzacją), co miałyby pozytywnie wpłynąć na szybkość podejmowania decyzji z zakresu zarządzania kryzysowego. Nawet jeśli funkcje SRM i SDGS nie będą pełnione przez jedną instytucję, warunkuje to ścisłą współpracę między nimi, nieograniczającą się do wymiany danych nadzorczych<sup>18</sup>. Są one niezbędne SDGS do łagodzenia zjawiska asymetrii informacji i oceny stopnia potencjalnego zapotrzebowania na wypłatę środków gwarantowanych. Przy tak dużej skali działania SDGS (kraje unii bankowej) dostęp do danych i analiz pozwalających ocenić kondycję banku oraz współpraca z krajowymi DGS są kluczowe do skutecznego funkcjonowania paneuropejskiego rozwiązania.

## 2. PROPONOWANY KSZTAŁT SDGS NA TLE REKOMENDACJI W TYM ZAKRESIE

A. Pawlikowski<sup>19</sup> podkreśla, że wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depozytów, publikowane przez organizacje o charakterze międzynarodowym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Forum Stabilności Finansowej, Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych) oraz ponadnarodowym (UE) jednoznacznie opowiadają się za tworzeniem formalnych rozwiązań w tym zakresie. A. Demirgüç-Kunt (i in.)<sup>20</sup> na podstawie przeglądu funkcjonowania DGS na świecie proponują 6 wskaźników („dobrych praktyk”) co do ich pożądanego kształtu. Również badania M. Iwanicz-Drozdowskiej<sup>21</sup> i przywoływanego A. Pawlikowskiego pozwalają sformułować cechy modelu optymalnego. Mimo że analizy i modele dotyczyły DGS

<sup>18</sup> W przypadku tworzenia odrębnej instytucji gwarancyjnej należy określić jej status prawny oraz zdefiniować relacje z pozostałymi instytucjami stabilności finansowej oraz filarami unii bankowej. Relacje te powinny odnosić się do warunków: normalnych (przy braku upadłości w sektorze bankowym), upadłości niezagrażających stabilności systemu finansowego oraz nadzwyczajnych (gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego). Por. A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 2(27) 2005, BFG, Warszawa 2005, s. 18.

<sup>19</sup> A. Pawlikowski, *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 3(42), BFG, Warszawa 2010, s. 102–103.

<sup>20</sup> Por. A. Demirgüç-Kunt (i in.), *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper 3969, World Bank 2006, s. 21–22.

<sup>21</sup> M. Iwanicz-Drozdowska określa cechy wzorcowego systemu, definiując funkcję celu DGS, którym jest maksymalizacja zaufania deponentów i stabilności finansowej, przy warunkach ograniczających (optymalizacja wykorzystania środków i minimalizacja pokusy nadużycia) oraz dokonując analizy zagadnień teoretycznych oraz przeglądu rozwiązań praktycznych. Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów*



na poziomie krajowym, to warto porównać proponowany kształt paneuropejskiego SDGS z powyższymi rekomendacjami, co przedstawia tabela 1. Wynika z niej, że SDGS w przedstawionej formie spełnia zdecydowaną większość rekomendacji zarówno badaczy, jak i instytucji międzynarodowych. Proponowany kształt SDGS można też przyporządkować alternatywnie do modeli wyróżnionych przez B. Zdanowicz<sup>22</sup>, zależnie od rodzaju powiązań z SRM, tj. oddzielnie SRM i SDGS (model zaawansowany *paybox* – PB3) lub połączenie SRM i SDGS (model zaawansowany *risk minimizer* – RM3). Jednak należy pamiętać, że konstruując szczegółowo formułę działania systemu (w tym przypadku paneuropejskiego), każdorazowo należy zwrócić uwagę na wiele kryteriów, podobnie jak w przypadku konstrukcji krajowego DGS<sup>23</sup>.

---

w Polsce i na świecie. *Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005, s. 427–450.

- <sup>22</sup> „Zaawansowane” systemy (modele PB3 i RM3) są oparte na modelu „stabilnym”, przy czym charakteryzują je bardziej zaawansowane metody działania i wykorzystywane w praktyce narzędzia. Opierają się na odrębnej, samodzielnej instytucji gwarancyjnej. Jej organy decydują o sposobie wnoszenia składek przez banki członkowskie, wybierając finansowanie *ex ante* oparte na składkach ustalanych według ryzyka. Wymaga to utrzymywania bardzo dobrego zaplecza analitycznego oraz budowy systemu wczesnego ostrzegania. Instytucja gwarancyjna może wprowadzić ponadto dodatkowe opłaty, np. opłatę wstępną za przynależność do systemu. Może także decydować o przynależności instytucji do systemu. Często stosowana jest w nich koasekuracja. „Zaawansowany” *risk minimizer* jest dodatkowo wyposażony w szersze metody restrukturyzacji banków. Może obracać wierzytelnościami banków, nabywać ich akcje, tworzyć banki pomostowe do czasowego zarządzania aktywami. W związku z tym ma szersze uprawnienia kontrolne, a także uprawnienia nadzorcze. Por. B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007, s. 51–56.
- <sup>23</sup> W przypadku tworzenia SDGS obejmowałyby one m.in.: 1) cel podstawowy systemu gwarancyjnego; 2) czynniki zewnętrzne (normy międzynarodowe, bezwzględnie obowiązujące regulacje światowe, rozwiązania przyjęte w innych krajach i ich doświadczenia); 3) czynniki wewnętrzne (uwarunkowania gospodarcze, stan sektora finansowego, obowiązujący porządek prawny; stan systemów księgowych i sprawozdawczych, nadzór i regulacje obowiązujące w sektorze, w tym dotyczące procesu *resolution*, a także zdobyte doświadczenia praktyczne instytucji gwarancyjnej). Por. *Ibidem*, s. 57–58.

Tabela 1. Cechy optymalnego DGS a proponowany kształt SDGS

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
<b>Formalizacja systemu</b>	System formalny ( <i>explicit</i> ) o przejrzyście określonym zakresie kompetencji i sposobie zarządzania		Formalne określenie odpowiednich założeń polityki państwowej i celów, które system ten ma zrealizować. Solidna podstawa prawna (mandat) oraz nadanie niezbędnych uprawnień	System gwarantowania depozytów jest sformalizowany ( <i>explicit</i> )	TAK
<b>Rodzaj administracji</b>	Administrowanie powinno odbywać się z udziałem różnych interesariuszy zaangażowanych w kształtowanie stabilności finansowej. Forma administracyjna jest kwestią wtórną (publiczna, mieszana bądź prywatna)	Administracja publiczno-prywatna	Niezależność i prawidłowy ład korporacyjny. Ochrona prawna DGS i jego pracowników	Zapewnienie udziału przedstawicieli banków w zarządzaniu systemem gwarancyjnym (administracja mieszana)	Administracja w pełni publiczna (z udziałem przedstawicieli krajowych DGS, instytucji europejskich, w tym SSM i SRM) oraz wysoka niezależność
<b>Zakres uprawnień</b>	Szeroki zakres kompetencji – <i>risk minimizer</i>			System gwarancyjny funkcjonuje w formule <i>risk minimizer</i>	TAK (szczególnie w przypadku połączenia z SRM)

cd. tabeli 1

<b>Cechy systemu gwarantowania depozytów</b>	<b>M. Iwanicz-Drozdowska (2005)</b>	<b>A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)</b>	<b>Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)</b>	<b>A. Pawlikowski (2010)</b>	<b>SDGS (proponowany kształt)</b>
<b>Zakres członkostwa i definicji środków gwarantowanych</b>		Obowiązkowe uczestnictwo w systemie wszystkich banków. Ustalenie limitów, które dałyby się wyegzekwować i pozwałyby utrzymać dyscyplinę rynkową	Obowiązek członkostwa, doprecyzowanie pojęcia depozytu, który jest gwarantowany oraz zakresu ochrony	Zdefiniowanie rozległego zakresu przedmiotowego gwarancji. Określenie definicji środków gwarantowanych (wąską/szeroka)	TAK (definicja o średnim zakresie, obowiązkowe uczestnictwo wszystkich banków z krajów należących do unii bankowej)
<b>Sposób poboru składki</b>	Kumulowanie składek płaconych przez banki <i>ex ante</i>			System gwarancyjny finansowany jest w trybie <i>ex ante</i> i budowanie potencjału finansowego systemu	TAK
<b>Finansowanie ratunkowe</b>	System powinien mieć formalny dostęp do finansowania dodatkowego w przypadku wyczerpania środków.	Znaczące ograniczenie wykorzystania środków od podatników i wsparcia publicznego – w przypadku kryzysu oparcie co do zasady na poborze dodatkowej składki od banków		Określono awaryjne źródła finansowania systemu	TAK (np. ESM)

cd. tabeli 1

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
<b>Koasekuracja</b>				Zastosowanie (lub nie) koasekuracji i mechanizmu kompensacji przy wypłacie odszkodowania	TAK/NIE
<b>Szybkość wypłaty</b>			Sprawna wypłata środków gwarantowanych	System zapewnia szybką wypłatę odszkodowań	TAK/NIE (zależnie od skuteczności współpracy z krajowymi DGS)
<b>Limit gwarancyjny</b>	Wysokość gwarancji powinna zapewnić ochronę deponentom o przeciętnym poziomie oszczędności		Ograniczenie pokusy nadużycia oraz sprawne przejście z systemu pełnej gwarancji na system o ograniczonej ochronie depozytów	Średni limit gwarancyjny	Początkowo przeciętny limit gwarancyjny (100 tys. EUR).
<b>Źródło finansowania</b>	Finansowanie ze składek płaconych przez banki	Znaczące ograniczenie wykorzystania środków od podatników i wsparcia publicznego – w przypadku kryzysu oparcie co do zasady na poborze dodatkowej składki od banków	Dostępność finansowania niezależnego do zapewnienia sprawnej realizacji wypłat środków gwarantowanych, na podstawie składek od banków	Finansowanie systemu gwarancyjnego ze środków prywatnych	TAK

cd. tabeli 1

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
<b>Sposób obliczania składki</b>	Uzależnienie składek od ryzyka	Przyjęcie odpowiedniego sposobu obliczania składki	Ograniczenie pokusy nadużycia	Wprowadzenie opłat odzwierciedlających poziom ryzyka banków	TAK
<b>Działalność informacyjna i edukacyjna</b>	Prowadzenie regularnej kampanii informacyjnej		Bieżące informowanie opinii publicznej o systemie i podnoszenie świadomości społecznej		TAK
<b>Udział w procesie resolution</b>		Udział DGS w procesie resolution	Ograniczenie pokusy nadużycia. Możliwość dochodzenia na drodze prawnej odszkodowania od podmiotów odpowiedzialnych za doprowadzenie do upadłości banku. Udział w procesie resolution i w korzyściach z windykacji z majątku likwidowanego banku		TAK/NIE (zależnie od wybranego modelu)
<b>Zakres współpracy</b>			Współpraca z instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym w wymiarze transgranicznym		TAK (silna współpraca z SSM i SRM, a utworzenie SDGS może rozwiązywać problemy <i>home-host</i> )

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Pawlikowski, *Optymalny model...*, op. cit., s. 101–115; M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 445; A. Demirgüç-Kunt (i in.), *Deposit Insurance...*, op. cit., s. 21–22; BCBS, IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, June 2009; R. Szymczak, *Podstawowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów i metodyka oceny ich stosowania*, „Bezpieczny Bank” nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011, s. 34–52.

## PODSUMOWANIE

Wnioski z funkcjonowania krajowych DGS w UE podczas globalnego kryzysu uzasadniają potrzebę powołania paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Odpowiadając na postawione we wprowadzeniu pytanie badawcze, do pożądanых cech SDGS można zaliczyć:

- ❖ sformalizowany system z określonymi celami, solidną podstawą prawną oraz niezbędnymi uprawnieniami;
- ❖ administracja systemu jest w pełni publiczna (z udziałem przedstawicieli krajowych DGS, instytucji europejskich, w tym SSM i SRM), a SDGS jest niezależny;
- ❖ funkcjonuje w formule co najmniej zaawansowany *paybox* lub *risk minimizer* (w przypadku połączenia z SRM, w tym udział w procesie *resolution*);
- ❖ zakres podmiotowy i przedmiotowy gwarancji sprzyjający ograniczeniu pokusy nadużycia;
- ❖ finansowanie mieszane, tj. podstawą jest antycykliczna składka *ex ante*, lecz z możliwością zbierania składki *ex post*;
- ❖ awaryjnym źródłem finansowania systemu byłby ESM, co wzmocniałoby wiarygodność SDGS;
- ❖ przy współpracy z krajowymi DGS zapewniona byłaby szybka wypłata, docelowo w coraz krótszym czasie (poniżej 20 dni);
- ❖ poziom gwarancji wynosiłby 100 tys. EUR (weryfikowany okresowo);
- ❖ podstawą potencjału finansowego byłyby składki banków, które byłyby obliczane według ryzyka, jakie stwarzają dla systemu finansowego;
- ❖ SDGS wspierałby działania zmierzające do informowania społeczeństwa o zasadach gwarantowania depozytów i podnoszenia świadomości społecznej;
- ❖ współpraca z instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym w wymiarze transgranicznym.

O ile proponowany kształt SDGS spełnia znaczącą większość rekomendacji w tym zakresie (zarówno międzynarodowych instytucji, jak i ekspertów ze świata nauki), o tyle można wyróżnić obecnie istniejące bariery, które należałoby zniwelować, by móc osiągnąć analizowany stan, oraz czynniki sprzyjające jego osiągnięciu. Czynniki sprzyjającymi ustanowieniu SDGS są: efektywne funkcjonowanie SSM, SRM, uchwalenie BRRD i Dyrektywy w sprawie DGS oraz ustalenie zasad wykorzystywania mechanizmu *bail-in*. Pozwoliłoby to na harmonizację krajowych DGS, stopniowe zacieśnianie współpracy między nimi, co byłoby lepszym, choć bardziej długotrwałym rozwiązaniem niż „skokowe” stworzenie paneuropejskiej instytucji. Istnienie efektywnie działających SSM i wiarygodnego SRM ograniczałoby potencjalnie większą pokusę nadużycia w przypadku SDGS niż funduszu krajowego. Skutecznie działające SSM i SRM można traktować jako warunki konieczne,

choć niewystarczające dla SDGS<sup>24</sup>. Pożądane są również zmiany w traktatach, które nie tylko SDGS, ale i pozostałym filarom unii bankowej nadałyby solidną podstawę prawną. SDGS ewoluowałyby od funkcji *paybox* docelowo do *risk minimizer* i mogłyby potencjalnie połączyć się z SRM.

Obecnie brakuje również woli politycznej do wprowadzenia SDGS, gdyż byłby on postrzegany jako proces mutualizacji<sup>25</sup> odpowiedzialności za koszty kryzysów w krajach uczestniczących w unii bankowej. Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania zarówno narodowych systemów DGS, jak i sektorów bankowych, osiągnięcie kompromisu co do kształtu SDGS może być o wiele trudniejsze niż w przypadku SSM i SRM, właśnie ze względu na czynniki polityczne. SDGS ograniczałby stopniowo możliwość zarządzania środkami funduszu zgromadzonymi na poziomie krajowym, co na aktualnym, niewielkim etapie integracji fiskalnej wydaje się trudne do zaakceptowania z perspektywy narodowej.

Z konstrukcją SDGS w proponowanym kształcie wiążą się również dylematy. Konstrukcja systemu gwarantowania depozytów musi uwzględniać odpowiednie proporcje między protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową<sup>26</sup>. Pokusa nadużycia w SDGS będzie ograniczana, poprzez wyłączenie gwarantowania depozytów instytucji finansowych oraz obliczanie składki według ryzyka, z uwzględnieniem statusu SIFI i wpływu danej instytucji na ryzyko systemowe. SDGS stanowiłby kolejny filar unii bankowej i był publiczną instytucją, obowiązkową dla wszystkich banków z krajów w niej uczestniczących (m.in. poprzez obowiązkowy udział krajowych DGS w SDGS), co jest kluczowe dla spójności unii bankowej. SDGS musi być wiarygodny, co jest determinowane przez jego potencjał finansowy – wielkość funduszu, którym dysponuje (w tym natychmiastowej dostępności środków, szczególnie w okresie kryzysu), oraz możliwością dokapitalizowania przez ESM, gdy się on wyczerpie. Niezbędnym warunkiem wstępnym do skutecznego funkcjonowania SDGS jest, jak wspomniano, efektywnie działający SRM, który będzie ograniczał potrzebę wypłaty środków gwarantowanych przez SDGS, co będzie ważne szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania SDGS, gdy dopiero będzie gromadził niezbędny poziom funduszy, co będzie procesem długotrwałym<sup>27</sup>. Za największą

<sup>24</sup> Skuteczny nadzór i regulacje ostrożnościowe (oprócz odpowiedniej konstrukcji DGS) są jednym z czynników zmniejszających pokusę nadużycia wśród banków, wynikającą m.in. z funkcjonowania samego DGS.

<sup>25</sup> Zgodnie z komunikatem KE z 17.12.2013 r., na obecnym etapie nie jest planowane utworzenie SDGS, a jedynie przyjęcie nowej Dyrektywy w sprawie DGS, która jednak poprzez obowiązek tworzenia funduszy *ex-ante* i umożliwienie dobrowolnego pożyczania środków między nimi mogłaby stanowić pierwszy, z analizowanych w artykule, etapów tworzenia SDGS. Por. EC, *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone*, MEMO, Brussels, 17 December 2013.

<sup>26</sup> A. Pawlikowski, *Optymalny model...*, op. cit., s. 104.

<sup>27</sup> Długotrwały proces akumulacji środków funduszu, które będą niewspółmierne do wielkości największych banków w UE, może powodować pokusę nadużycia i podważyć założenie unii

barierę na drodze do budowy SDGS można uznać znaczące niedokapitalizowanie krajowych funduszy DGS i, co za tym idzie, istotne trudności w budowie wspólnego, paneuropejskiego funduszu.

Należy jednak zauważyć, że SDGS, jako kolejny filar unii bankowej, nie obejmowałby wszystkich krajów w UE (tylko należące do SSM i SRM), co stwarza potencjalnie ryzyko dalszego pogłębienia podziału jednolitego rynku i zaburzenia w poziomie konkurencji poszczególnych grup krajów w skali całej UE („w” i „poza” unią bankową).

Przy utworzeniu SDGS należy rozpatrywać jego działanie na tle podejmowanych już reform w zakresie regulacji i nadzoru nad systemem finansowym, szczególnie z uwzględnieniem FTT i składki na SRM, jako dodatkowych obciążeń finansowych dla banków<sup>28</sup>. Ważne jest spójne osadzenie SDGS z istniejącym wówczas instytucjonalnym kształtem sieci bezpieczeństwa finansowego UE (m.in. specyfiką unii bankowej). Ze względu na kluczowe znaczenie sektora bankowego w UE, zasadne jest objęcie w pierwszej kolejności zakresem SDGS depozytów gromadzonych przez banki. Jednak ograniczenie zakresu podmiotowego SDGS tylko do banków, pomijając inne instytucje sektora finansowego i pozafinansowego, w dłuższym okresie może okazać się niewystarczające, gdyż sytuacja na rynku finansowym może zmienić się w najbliższych latach, na co wskazują informacje z rynku płatności bezgotówkowych i skali tzw. sfery *shadow banking*.

Bariery w dojściu do proponowanego stanu i dylematy związane z konstrukcją SDGS determinują przyszłe obszary badawcze (prowadzące potencjalnie do wyników możliwych do zastosowania w praktyce dla SDGS), do których można zaliczyć:

- ❖ sposób obliczania składki uwzględniającej „wkład” danego banku do ryzyka systemowego;
- ❖ kształt niezbędnych przepisów prawnych i zmian traktatowych, jako podstawy działania SDGS;
- ❖ pożądane relacje SDGS z innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, zarówno na szczeblu narodowych, jak i europejskim w unii bankowej (oraz poza nią);
- ❖ wpływ uczestnictwa w SDGS na stabilność finansową systemu bankowego i kondycję poszczególnych banków.

**Słowa kluczowe:** Unia bankowa, system gwarantowania depozytów, kryzys finansowy

---

bankowej, że stanowi ona skuteczny mechanizm zabezpieczający przed kryzysem. Por. J. Kolesnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, Vol. 11, nr 2 (42), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2013, s. 106.

<sup>28</sup> Por. Ch. Van Nieuwenhuyze, M. D. Zachary, *The Belgian...*, *op. cit.*, s. 103.



## Abstract

As the fragmented net of unharmonized national DGSs in the EU failed to contribute to financial stability at an EU-level during the financial crisis, creating a pan-European DGS seems to be a better solution. The author therefore proposes an optimal design of the third pillar of the banking union by analyzing the typical DGS features in the pan-European context. Effective functioning of the SSM and the SRM are key prerequisites for establishing a pan-European DGS successfully, based on gradual harmonization of national DGSs, along with pooling of funds. The design of a pan-European DGS should also fulfill international recommendations in this respect.

**Key words:** banking union, deposit guarantee scheme, financial crisis

## Bibliografia

- BCBS, IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, June 2009.
- Bisias D. (i in.), *A Survey of Systemic Risk Analytics*, Office of Financial Research No. 0001, U.S. Department of Treasury 2012.
- Demirgüç-Kunt A. (i in.), *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper 3969, World Bank 2006.
- EC, *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone*, MEMO, Brussels, 17 December 2013.
- IMF, *A Banking Union For The Euro Area: Technical Background Notes*, SDN/13/01, 13 February 2013.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, [w:] A. Csajbók, E. Gnan (red.), *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, SUERF Study 2011/1, SUERF, Vienna 2011.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, Vol. 11, nr 2 (42), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2013.
- Pawlikowski A., *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 3(42), BFG, Warszawa 2010.

- Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 2(27) 2005, BFG, Warszawa 2005.
- Pisani-Ferry J., Wolff G.B., *The fiscal implications of a banking union*, Policy Briefs Issue 2012/02, Bruegel 2012.
- Sapir A. (i in.), *A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission’s banking union proposals*, Reports of the Advisory Scientific Committee, October 2012.
- Schoenmaker D., Gros D., *A European Deposit Insurance and Resolution Fund. An Update*, DSF Policy Paper No. 26, Duisenberg School of Finance 2012.
- Smaga P., *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „Ekonomista”, 2014.
- Szeląg K., *Recent Reforms of the Deposit Insurance System in the United States: Reasons, Results, and Recommendations for the European Union*, National Bank of Poland Working Paper No. 59, Warsaw 2009.
- Szymczak R., *Podstawowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów i metodyka oceny ich stosowania*, „Bezpieczny Bank” nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011.
- Van Nieuwenhuyze Ch., Zachary M. D., *The Belgian deposit guarantee scheme in a European perspective*, Economic Review December 2010, National Bank of Belgium 2010.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007.

*Agata Głogowska-Mikołajczyk\**

## **KIERUNKI ZMIAN W ARCHITEKTURZE NADZORU FINANSOWEGO ZE SZCZEBŁA UE POWSTAŁEJ PO KRYZYSIE FINANSOWYM Z 2007 ROKU**

### **WSTĘP**

Sytuacja w sektorze bankowym krajów Unii Europejskiej, a także innych państw świata od początku XXI w., jest z wielu powodów szczególnie i różni się znacznie od warunków, jakie panowały na rynkach finansowych w przeszłości. Do takiego stanu rzeczy przyczynił się niezwykle dynamiczny postęp technologiczny sprzyjający rozwojowi nowych, ryzykownych instrumentów finansowych, których stosowanie wymaga właściwych regulacji oraz fachowej wiedzy pracowników banków i instytucji nadzoru. Rynki finansowe były także od początku lat 90. ubiegłego stulecia w okresie deregulacji, co nie pomagało niezbędnej aktualizacji dotyczącego ich prawa. Ważnym czynnikiem, który przyczynił się do wystąpienia kryzysu w 2007 r., były wzajemne, coraz ściślejsze i bardziej złożone powiązania rynków różnych regionów świata, m.in. dzięki funkcjonowaniu transgranicznych konglomeratów finansowych. Rynki finansowe poszczególnych krajów stały się od siebie zależne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Znacznie wzrosło ryzyko systemowe. Konieczne zatem było opracowanie i wdrożenie skutecznych sposobów zapobiegania wystąpieniu poważnych nieprawidłowości na rynku finansowym, które w wy-

---

\* Agata Głogowska-Mikołajczyk jest starszym wykładowcą w Centrum Nauki Języków Obcych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

niku tzw. efektu zarażania szybko rozprzestrzeniały się na inne kraje. Ponadto na rynku finansowym wzrosła dominacja małej liczby wielkich instytucji finansowych, rzadko będących w badanym okresie przedmiotem odrębnych regulacji. Dodatkowo brak właściwych rozwiązań prawnych umożliwił przeprowadzanie przez banki oraz inne instytucje finansowe coraz bardziej ryzykownych transakcji. Decydowały się one na to, aby sprostać rosnącej w siłę konkurencji w postaci instytucji parabankowych, których działalności nie poświęcano odpowiedniej uwagi w obowiązujących wówczas aktach prawnych. Banki zaczęły zatem coraz szerzej angażować się w coraz bardziej ryzykowne przedsięwzięcia, w tym w udzielanie kredytów mniej wiarygodnym kredytobiorcom lub korzystanie z instrumentów strukturyzowanych.

Konieczność zmian w systemie nadzoru nad rynkiem finansowym, a w szczególności bankowym, wynikała zatem z konieczności sprostania wielu problemom, które ujawnił kryzys finansowy z 2007 r. Liczne podmioty finansowe, w tym także banki, które powinny być instytucjami publicznego zaufania, wykazały się brakiem właściwej oceny ryzyka oraz doświadczyły problemów z jego zarządzaniem. Osłabienie dyscypliny na rynku bankowym przyczyniło się do powstania agresywnej polityki kredytowej, która połączona z brakiem właściwej ochrony klienta oraz krótkowzroczną oceną inwestycji zarówno ze strony kredytodawców jak i kredytobiorców, okazała się zębna dla obu stron transakcji. Dodatkowo zbyt duże zaufanie wobec agencji ratingowych, skutkujące angażowaniem się coraz większej liczby podmiotów finansowych w transakcje, które z czasem okazały się bardziej ryzykowne niż wskazywały na to ratingi, nasiliły efekt zarażania. Do ryzyka systemowego przyczynił się także rozszerzający się rynek tzw. szarej bankowości. Nieadekwatna do dynamicznych zmian na rynku finansowym struktura nadzoru w UE, a także brak narzędzi i planów działania w obliczu kryzysu, utrudniły walkę z jego skutkami. Destabilizacja sektora bankowego w UE przyczyniła się nie tylko do recesji, która wystąpiła w wielu krajach członkowskich, ale także do kryzysu zadłużenia publicznego w strefie euro. Wobec tak wielu negatywnych konsekwencji skutków kryzysu zmiana architektury systemu nadzoru bankowego stała się nieunikniona. Zreformowano zatem całą strukturę nadzoru ze szczebla UE.

## **1. CHARAKTERYSTYKA STRUKTURY NADZORU FINANSOWEGO ZE SZCZEBLA UE – ZMIANY WPROWADZONE W WYNIKU KRYZYSU FINANSOWEGO Z 2007 ROKU**

Struktury oraz zakres kompetencji organów nadzoru rynku finansowego UE, obowiązujące w czasie kryzysu finansowego z 2007 r., sprawiły, że instytucje powołane do kontroli podmiotów finansowych nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Skuteczność ich funkcjonowania była podawana w wątpliwość już od początku powołania do życia nowej architektury nadzoru finansowego, tj. od 2005 r. Po zaledwie

dwóch latach działania nadzoru opartego na komitetach poziomu 2<sup>1</sup> i 3<sup>2</sup> opublikowano Komunikat Komisji dotyczący podsumowania wdrażania Procedury Lamfalussy'ego zawierający pierwsze propozycje zmian zwłaszcza w odniesieniu do komitetów poziomu 3<sup>3</sup>. Propozycje zawarte w Komunikacie nie uwzględniały jednak załamania na rynku finansowym, które właśnie wtedy zaczęło przybierać na sile. Na mocy decyzji Komisji z 23 stycznia 2009 r. rozszerzono jedynie kompetencje CEBS, CESR i CEIOPS o funkcje mediatorów w sporach między narodowymi organami nadzoru oraz doradców w kwestiach związanych z opracowywaniem wspólnych rozwiązań, np. przy ustalaniu jednakowych standardów raportowania podmiotów finansowych (przed organami nadzoru). Komitety poziomu 3 miały także uczestniczyć w pracach związanych z identyfikowaniem ryzyka zagrażającego systemowi finansowemu<sup>4</sup>.

Wystąpienie kryzysu finansowego skłoniło jednak regulatorów do ponownej rewizji struktury nadzoru obowiązującej na terenie UE. Okazało się bowiem, że propozycje opracowane przed kryzysem nie uwzględniały wrażliwości całego systemu finansowego UE w skali makro. Co więcej, należało także stworzyć taką strukturę nadzoru, która mogłaby przynieść rozwiązanie kwestii trylematu, z którym musiały się zmierzyć władze Unii Europejskiej. Jak dowodzi D. Schoemaker, pogodzenie wszystkich trzech celów, tj. zapewnienia stabilności finansowej, rozwoju bankowości transgranicznej oraz zachowania kompetencji nadzoru państw członkowskich nad instytucjami finansowymi prowadzącymi działalność na obszarze ich krajów mogło się stać możliwe dzięki wzmocnieniu struktury nadzoru ze szczebla UE i przyznaniu nowo powstałym instytucjom odpowiednich kompetencji<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Komitety poziomu 2 (*level 2 committees*): Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych (ESC, European Securities Committee), Europejskiego Komitetu Bankowego (EBC, European Banking Committee), Europejskiego Komitetu ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (EIOPC, European Insurance & Occupational Pensions Committee) – ich głównym celem było tworzenie regulacji oraz doradzanie Komisji.

<sup>2</sup> Komitety poziomu 3 (*level 3 committees*): Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (CESR, Committee of European Securities Regulators), Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS, Committee of European Banking Supervisors, Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Emerytalnego (CEIOPS, Committee of European Insurance & Occupational Pensions Supervisors) – poprzez wymianę informacji działały głównie na rzecz harmonizacji zasad nadzoru.

<sup>3</sup> Przegląd procedury Lamfalussy'ego, Wzmocnienie konwergencji w zakresie nadzoru, Bruksela, 20.11.2007, KOM(2007) 727 wersja ostateczna, s. 1–21.

<sup>4</sup> Decyzja Komisji 2009/77/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 18–22; Decyzja Komisji 2009/78/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 23–27; Decyzja Komisji 2009/79/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 28–32.

<sup>5</sup> D. Schoemaker, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper, No. 19, Duisberg January 2012, s. 2.

Wobec powyższego grupa ekspertów pod przewodnictwem Jacques'a de Larosiere'a w lutym 2009 r. przedstawiła wytyczne niezbędnej do stworzenia nowej organizacji struktury nadzoru<sup>6</sup>. W dokumencie zaproponowano wyodrębnienie dwóch poziomów nadzoru: makro- i mikroostrożnościowego. Do monitorowania stabilności finansowej oraz identyfikowania zagrożeń o charakterze systemowym powołano specjalny organ – Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB), której pracami kieruje prezes EBC<sup>7</sup>. Działalność tego organu ma za zadanie chronić gospodarkę UE przed zagrożeniami, stanowiąc swego rodzaju system wczesnego ostrzegania, a także w przypadku ich wystąpienia, ESRB jest odpowiedzialny za opracowywanie planów ratunkowych. W skład Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego wchodzi Rada Generalna składająca się z reprezentantów banków centralnych, członka Komisji oraz prezesów trzech organów nadzoru (mikroostrożnościowego), którzy, dysponując prawem głosu, podejmują decyzje niezbędne do wypełniania misji powierzonych ESRB. W obradach Rady Generalnej biorą także udział, choć bez prawa głosu, przedstawiciele krajowych organów nadzoru oraz przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Decyzje podejmowane są najczęściej zwykłą większością głosów (z wyjątkiem decyzji dotyczących zaleceń). Radę Generalną wspomaga Komitet Sterujący odpowiadający za codzienne funkcjonowanie ESRB, Sekretariat służący pomocą logistyczną, a także Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny, tj. organy zapewniające doradztwo w pracach ESRB. Komitet Sterujący przygotowuje posiedzenia oraz monitoruje postęp prac ESRB. Składa się z przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ESRB, 5 przedstawicieli banków centralnych (3 ze strefy euro i 2 spoza niej), 1 członka Komisji, przewodniczących organów nadzoru mikroostrożnościowego oraz przewodniczącego Komitetu Ekonomiczno-Finansowego<sup>8</sup>.

Zadaniem ESRB jest monitorowanie, ocena oraz identyfikowanie zagrożeń stabilności wszystkich segmentów rynku finansowego, w tym także jego infrastruktury oraz systemów gwarancyjnych. W celu określenia poziomu wrażliwości systemu finansowego na występowanie szoków, ESRB może zdecydować o przeprowadzeniu tzw. stress-testów, tj. badań możliwości radzenia sobie instytucji finansowych z różnymi hipotetycznymi sytuacjami kryzysowymi. W przypadku uzyskania niezadowolających wyników przeprowadzonych analiz rynku finansowego Rada jest

<sup>6</sup> J. de Larosière (i in.), *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels 25.02.1009, s. 38–58, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (dostęp: 01.08.2013).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 162–164.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1–11.

upoważniona do wydawania ostrzeżeń oraz rekomendacji służących ograniczeniu rozprzestrzeniania się ryzyka systemowego. ESRB nie została wyposażona w narzędzia niezbędne do realizacji polityki ostrożnościowej. Nie ma ona bowiem prawa do wprowadzania zmian w regulacjach obowiązujących instytucje finansowe w UE, nawet jeśli zastosowanie modyfikacji przepisów byłoby uzasadnione zmieniającymi się warunkami makroekonomicznymi<sup>9</sup>.

Decyzje są podejmowane przez członków Rady Generalnej zwykłą większością głosów, przy wymaganym kworum stanowiącym 2/3 uprawnionych do głosowania. Wydawanie ostrzeżeń oraz rekomendacji dla uczestników rynku finansowego wymaga zgody większości stanowiącej 2/3 głosujących. O swoich decyzjach ESRB musi informować Radę UE oraz Komisję. Nie ma ona takiego obowiązku wobec Parlamentu, choć przedstawiciele makroostrożnościowego organu nadzoru informują Parlament o stanie swojej działalności w regularnych raportach, oraz podczas posiedzeń, na które mogą być w każdej chwili wezwani. Muszą one ponadto współpracować z Komitetem ECON, działającym przy Parlamencie Europejskim<sup>10</sup>.

W skali mikro za nadzór finansowy odpowiada Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervisors – ESFS), na który składają się przedstawiciele narodowych instytucji nadzoru oraz Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (Joint Committee) koordynujący współpracę trzech Europejskich Urzędów Nadzoru (European Supervisory Authorities – ESAs) stworzonych po przekształceniu komitetów poziomu 2. Są to Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA)<sup>11</sup>, Europejski Urząd Nadzoru Rynku Kapitałowego (European Securities and Markets Authority – ESMA)<sup>12</sup> oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA)<sup>13</sup>. Organy nadzoru mikroostrożnościowego, tzw. ESA (European

<sup>9</sup> *Financial Supervision in the EU*, Financial Market Special, EU Monitor 84, 04.08.2011, s. 4–6.

<sup>10</sup> S. Verhelst, *Renewed Financial Supervision in Europe*, Egmont Paper 44, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels, March 2011, s. 27–28.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12–47.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 84–119.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 48–83.

Supervisory Authority – ESA) mają za zadanie zastąpić mało efektywny, zwłaszcza w kwestii współpracy, unijny system komitetów doradczych (komitetów poziomu 2). Ma to sprzyjać lepszemu monitoringowi zwłaszcza działalności konglomeratów finansowych, których działalność coraz częściej ma charakter transgraniczny. Zacieśniona współpraca ESA z narodowymi urzędami nadzoru, opierająca się na jednolitym zbiorze przepisów, powinna prowadzić do stopniowej harmonizacji oraz właściwej interpretacji prawa UE przez zarówno kraje członkowskie, jak i instytucje finansowe. Nowe organy oprócz przejęcia zadań komitetów poziomu 2 otrzymały dodatkowe kompetencje szczególnie w obszarze wnioskowania oraz oceny stosowania nowych rozwiązań technicznych. Nie sprawują one jednak (podobnie jak komitety poziomu 2) bezpośredniego nadzoru nad podmiotami finansowymi. Przepisy przewidują także uczestniczenie ESA w pracach nad planami naprawczymi dla instytucji finansowych zagrożonych niewypłacalnością. Istotną zmianą jakościową jest także powierzenie Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Rynku Kapitałowego nadzoru nad agencjami ratingowymi, nadane temu urzędowi odrębnym rozporządzeniem<sup>14</sup>. ESA współpracują także przy określaniu warunków działania dla transgranicznych konglomeratów finansowych. Forum dla tego rodzaju wymiany doświadczeń stanowi Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, który to, wypełniając swoje funkcje, korzysta z danych uzyskanych od narodowych organów nadzoru. Jest to możliwe dzięki zacieśnionej i bardziej skoordynowanej formie współpracy narodowych organów nadzoru, które, kontrolując działalność konglomeratów finansowych, współpracują w ramach tzw. kolegiów (*colleges*), a wnioski i ustalenia z działalności nadzorczej nad instytucjami działającymi transgranicznie przekazują do Wspólnego Komitetu ESA<sup>15</sup>.

Wszystkie zmiany dotyczące nowej struktury nadzoru finansowego w UE zostały uwzględnione w odrębnej dyrektywie zmieniającej zapisy aktów prawnych obowiązujących w kwestii nadzoru. Jest to Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r., z uwagi na swój kompleksowy charakter zwana jest Dyrektywą Omnibus I. Jej zapisy weszły w życie od początku 2011 r.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. L 145 z 31.5.2011, s. 30–56.

<sup>15</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 44.

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 120–161.



### 1.1. Nowe organy nadzoru finansowego na szczeblu mikroostrożnościowym

Pracami urzędów europejskich organów nadzoru (ESA) kierują Przewodniczący organizujący pracę Rad Organów Nadzoru oraz Dyrektorzy Wykonawczy wspomagający Zarządy poszczególnych ESA. W skład Rady Organów Nadzoru ESA wchodzi prezesi narodowych instytucji nadzoru z prawem głosu oraz bez prawa głosu: Przewodniczący, reprezentanci Komisji Europejskiej i Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz przedstawiciele pozostałych organów ESA. W przypadku Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w jego Radzie reprezentowany jest także Europejski Bank Centralny (bez prawa głosu) oraz przedstawiciele narodowych banków centralnych, którzy nie pełnią funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym w swoich krajach. Decyzje Rady są podejmowane zwykłą większością głosów lub, w szczególnych przypadkach (np. w kwestii standardów technicznych), większością kwalifikowaną (wcześniej ustala się wówczas procent głosów niezbędny do przyjęcia aktu prawnego). Równy dla wszystkich krajów członkowskich system reprezentacji głosów Rady budzi sprzeciw, zwłaszcza tych państw, których udział w danym segmencie rynku jest znaczący (np. Wielka Brytania, 30% rynku finansowego UE). Zarządami instytucji nadzoru na poziomie UE kieruje Przewodniczący. W skład Zarządów wchodzi po sześciu członków wybranych z grona Rady Organów Nadzoru, reprezentanci Komisji (po jednym w każdym ESA) oraz Dyrektorzy Wykonawczy. Zarządy podejmują decyzje według systemu zwykłej większości. Wybór Przewodniczących oraz Dyrektorów Wykonawczych jest dokonywany przez Rady Organów Nadzoru, jednak ostateczne zdanie leży w gestii Parlamentu Europejskiego. Może on bowiem sprzeciwić się wyborowi Przewodniczącego lub nie zatwierdzić wyboru Dyrektora Wykonawczego. Wszelkie decyzje podejmowane przez Rady Organów Nadzoru oraz Zarządy muszą być niezależne i obiektywne oraz odzwierciedlać interes całej UE. Kontroli działalności ESA sprzyjają m.in. wymogi publikowania przez organy nadzoru ze szczebla UE raportów rocznych. Wszystkie europejskie organy nadzoru mają jedną wspólną Komisję Odwoławczą (Board of Appeal), której głównym celem jest rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych przez podmioty prawne lub osoby fizyczne kwestionujące decyzje ESA. Każdy z ESA ma siedzibę w innym mieście (EBA w Londynie, ESMA w Paryżu, a EIOPA we Frankfurcie), co z punktu widzenia wymiany doświadczeń i informacji, nawet przy uwzględnieniu nowoczesnych metod komunikacji, utrudnia zacieśnioną współpracę<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> E. Ferran, *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 29/2011, May 2011, s. 12–30, 34–38.

Środki finansowe na działalność ESA pochodzą z UE (60%) oraz krajów członkowskich (40%), co ma z jednej strony dać niezależność europejskich organów nadzoru od instytucji UE oraz poszczególnych państw członkowskich z drugiej. ESMA, nadzorujący także agencje ratingowe, może czerpać zyski w postaci opłat od nadzorowanych agencji. Wielkość funduszy pozostających do dyspozycji ESA nie jest jednak wystarczająca, aby zapewnić organom nadzoru efektywne działanie na szczeblu UE. Do 2014 r. wszystkie organy mają dysponować łączną kwotą 149 mln euro, podczas gdy, dla porównania, koszty operacyjne brytyjskiego FSA (Financial Services Authority, narodowego organu nadzoru W. Brytanii) za 2009 r. (do marca 2010 r.) wynosiły 448 mln euro<sup>18</sup>.

W kwestii nadzoru ESA mają obowiązek monitorowania rozwoju rynku finansowego. Zostały one wyposażone w narzędzia służące do wypełniania tej funkcji. ESA mają prawo żądać informacji od narodowych organów nadzoru, co pozwala im na przeprowadzanie analiz niezbędnych do oceny sytuacji na rynku oraz ewentualnych zagrożeń. Z informacji zebranych przez ESA korzysta także ESRB. Uzyskane dane są także konieczne do inicjowania przez ESA oraz koordynacji tzw. stress-testów, których przeprowadzanie leży w gestii narodowych organów nadzoru. Ponadto ESA zostały uprawnione do tzw. przeglądu partnerskiego (*peer review*), polegającego na ocenie działalności innych organów nadzoru. ESA mogą prowadzić kontrole działań narodowych organów nadzoru (w ramach swoich kompetencji) pod kątem zgodności ich decyzji z prawem UE. Jednak procedura, której muszą przestrzegać w takich przypadkach, jest długa, a uprawnienia ESA dość ograniczone. Na przykład kontrola ma uzasadnienie wyłącznie w przypadkach, w których działalność narodowych organów nadzoru lub instytucji finansowych bezpośrednio im podlegających zagraża stabilności finansowej, czego ocena należy do Komisji. Zadaniem ESA jest wówczas określenie przyczyn zaistniałej niezgodności, wydanie rekomendacji co do pożądanых zmian oraz ustalenie ewentualnych form penalizacji<sup>19</sup>. ESA mają ponadto obowiązek opracowywania środków prawnych wobec poszczególnych podmiotów finansowych w szczególnych przypadkach, tj. sytuacjach kryzysowych, które mogą stanowić zagrożenie dla całego systemu finansowego UE, oraz których nie są w stanie uzdrowić działania podejmowane przez narodowe organy nadzoru. Rozwiązania proponowane przez ESA nie powinny jednak oddziaływać na politykę fiskalną kraju pochodzenia danej instytucji finansowej, np. skutkować koniecznością ponoszenia przez dane państwo dodatkowych kosztów, których wyasygnowanie może się wiązać ze wzrostem podatków<sup>20</sup>.

W przypadkach konfliktu między narodowymi organami nadzoru, ESA prowadzi mediacje w sporach. W tym zakresie są upoważnione do wydawania wiążących

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 51–52.

decyzji (w praktyce podważania) odmiennych od tych wydanych przez narodowe instytucje nadzoru. Prawo takie przysługuje ESA tylko w sytuacjach, w których decyzje wydane przez narodowe instytucje nadzoru naruszają obowiązujące prawo UE<sup>21</sup>.

W zakresie tworzenia regulacji prace ESA powinny zmierzać w kierunku stworzenia tzw. *single EU rule book*, tj. opracowania jednolitego zbioru zasad obowiązujących cały rynek finansowy UE, którego zakres został jednak mało precyzyjnie wyznaczony. Do wypełniania tej funkcji ESA mogą korzystać z niewiążących instrumentów prawnych, np. zaleceń czy rekomendacji. Zastosowanie przez ESA wiążących aktów prawnych jest dość ograniczone. ESA mogą tworzyć przede wszystkim standardy techniczne. Mają one najczęściej postać np. wiążących rozporządzeń oraz opinii, których stosowanie nie jest obligatoryjne dla podmiotów finansowych, ale rekomendowane. Powyższe akty prawne muszą zostać zatwierdzone przez Komisję, mimo że w rzeczywistości trudno wśród jej członków znaleźć przedstawicieli dysponujących wiedzą w zakresie finansów, umożliwiającą zakwestionowanie rozwiązań zaproponowanych przez ekspertów (znających także praktykę) z ESA. Treść proponowanych przez ESA wiążących aktów prawnych musi być przyjęta przez Komisję, a następnie zostać poddana pod głosowania w Parlamencie i Radzie, które mogą (w ciągu 3 miesięcy) wyrazić swoje zastrzeżenia<sup>22</sup>.

ESA są zobowiązane do wzmacniania ochrony usługobiorców korzystających z produktów oferowanych przez instytucje finansowe. Mogą inicjować akcje mające na celu podnoszenie wiedzy klientów instytucji finansowych, zwłaszcza w przypadku coraz bardziej dostępnych nowoczesnych produktów finansowych. Inną formą wspierania klientów instytucji finansowych przez ESA jest koordynowanie wysiłków regulatorów zmierzających do maksymalnego ujednoczenia systemów gwarancji depozytów stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie. ESA, podobnie jak ESRB, spełniają funkcje informacyjne wobec instytucji UE oraz uczestników rynku finansowego. Służą temu publikowane przez ESA cykliczne raporty<sup>23</sup>.

Zakres funkcji ESA, do wypełniania których zostały one uprawnione, jest zatem niewątpliwie szerszy niż kompetencje komitetów poziomu 2. Niemniej jednak wśród uprawnień ESA wciąż nie ma możliwości sprawowania bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi (z wyjątkiem transgranicznych konglomeratów finansowych)<sup>24</sup>. Tego typu kontrola pozostaje zatem w gestii narodowych organów nadzoru.

<sup>21</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 40–41.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 45–46.

<sup>24</sup> E. Ferran, *Crisis-Driven EU Financial Regulation Reform*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 6/2012, March 2012, s. 28.

## 1.2. Ocena kompetencji i struktury Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)

Zmiany w systemie nadzoru, jakie zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2011 r., mimo że w wielu obszarach są niewystarczające, należy uznać, iż zmierzają w pożądanym kierunku. Nadzór finansowy ze szczebla UE zaczął odgrywać większą rolę niż w przypadku poprzedniego rozwiązania, tj. systemu komitetów poziomu 2 i 3. Podział struktury nadzoru na dwa poziomy (*twin peaks*) należy uznać za uzasadniony. Odzwierciedla on bowiem obecne zmiany na rynkach finansowych, tj. ich coraz większą współzależność oraz zwiększającą się możliwość wystąpienia ryzyka systemowego, czego kontroli służy nadzór na poziomie makroostrożnościowym oraz potrzebę kontroli działalności poszczególnych instytucji finansowych, za którą odpowiada nadzór na poziomie mikroostrożnościowym.

Mimo właściwego kierunku zmian w zakresie struktury nadzoru rynku finansowego ze szczebla UE, modyfikacje zakresu kompetencji poszczególnych organów wprowadzone w 2011 r. były wciąż niewystarczające. Ograniczały bowiem skuteczność wykonywania przez poszczególne jednostki (organy, rady) powierzonych im funkcji, które niekiedy zostały zbyt mało precyzyjnie lub zachowawczo ujęte w aktach prawnych wyznaczających ramy działania nowej struktury nadzoru.

Organ nadzoru nad ryzykiem systemowym, jakim jest ESRB, powinien charakteryzować się nieograniczonym dostępem do informacji o trendach nie tylko w sektorze finansowym, ale gospodarce jako takiej. Instytucja pełniąca powyższą funkcję powinna mieć prawo żądania od wszystkich uczestników rynku wszelkich informacji na temat ich kondycji finansowej, a także w uzasadnionych przypadkach mieć prerogatywy do przeprowadzania ich kontroli<sup>25</sup>. Nadzorca odpowiadający za stabilność finansową musi być uprawniony do dokonywania interwencji na rynkach finansowych w przypadku wystąpienia kryzysu (pożyczkodawca ostatniej instancji). Instytucjami, które dysponują powyższym zakresem kompetencji, są najczęściej banki centralne, jednakże część z nich (zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu) straciła uprawnienia do kontroli instytucji finansowych, które zostały przejęte przez wyspecjalizowane agencje nadzoru finansowego. Dlatego rozwiązanie zastosowane w UE, tj. ESRB – odrębny komitet składający się z przedstawicieli zarówno organów nadzoru, jak i banków centralnych – wydaje się bardziej skuteczną propozycją niż stosowana przed 2011 r. struktura nadzoru. Aby zapewnić działaniom ESRB większą efektywność, należałoby jeszcze bardziej wzmocnić udział EBC w pracach organu nadzoru makroostrożnościowego<sup>26</sup>. Do takiego rozwiązania zmierzają ostat-

<sup>25</sup> E.J. Pan, *Four challenges to financial regulatory reform*, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 280, Villanova Law Review, Vol. 55, 10.12.2009, s. 118–120.

<sup>26</sup> P. Delimatsis, *Financial Innovation and Prudential Regulation – The New Basel III Rules*, World Trade Centre, TILEC Discussion Paper DP 2012-016, Tilburg 23.04.2012, s. 25.

nie propozycje Komisji Europejskiej mające na celu stworzenie jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego w ramach tzw. unii bankowej<sup>27</sup>.

Wśród celów przypisanych działaniom ESRB jest dążenie do harmonizacji prawa finansowego obowiązującego w krajach członkowskich, co powinno sprzyjać procesowi integracji rynków finansowych w UE. Jednak w dotychczasowych aktach prawnych brak jest zapisów wyposażających ESRB w odpowiednie kompetencje, dzięki którym mogłaby ona realizować przypisane sobie zadania. Do zmian legislacyjnych upoważnione są jedynie instytucje UE, takie jak Parlament Europejski, Rada UE czy Komisja.

W akcie prawnym powołującym ESRB do życia nie przewidziano uprawnień tego organu do wprowadzania zmian w regulacjach obowiązujących instytucje finansowe w UE, tj. narzędzi niezbędnych do kontrolowania polityki ostrożnościowej w skali makro. ESRB nie może również nakładać sankcji wobec podmiotów, które nie zastosują się do jej zaleceń i rekomendacji. Wobec tych ograniczeń jej rola jest dużo mniej doniosła niż podobnych organów działających np. w USA. W Stanach Zjednoczonych odpowiednik ESRB, tj. Financial Stability Oversight Council (FSOC), ma wpływ na kształt regulacji w odniesieniu do rynku finansowego. Może także, w przeciwieństwie ESRB, decydować o uznaniu niektórych instytucji za tzw. ważne systemowo (*systemically important*) lub zbyt duże, aby upaść/je ratować (*too big to fail/be saved*) i wymagać od nich spełnienia specjalnych wymogów. Duża liczba osób odpowiedzialnych za procesy decyzyjne w danym organie może dodatkowo negatywnie oddziaływać na efektywność jego funkcjonowania. Rada Generalna ESRB składa się aż z 65 członków, podczas gdy w przypadku FSOC jest to tylko 15 przedstawicieli rynków finansowych<sup>28</sup>.

ESRB powierzono zadania związane z monitorowaniem bieżącej sytuacji na rynkach oraz identyfikowaniem potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej. Nie został on wyposażony w funkcje zarządzania kryzysem oraz reagowania w przypadku jego wystąpienia<sup>29</sup>. Mandat, którym dysponuje ESRB, jest mało przejrzyste sformułowany, zwłaszcza w zakresie określenia roli, jaką Rada mogłaby odegrać w przypadku kryzysu finansowego. Być może legislatorzy chcieli uniknąć sytuacji, w której wydanie błędnego ostrzeżenia przez ESRB może być mniej szkodliwe niż jego zaniechanie, nawet, gdy sytuacja uzasadnia takie działanie nadzorca. Zbyt częste ostrzeżenia, zwłaszcza gdy w praktyce okazują się nietrafne, prowadzą do zwiększenia dystansu uczestników rynku do ocen wydawanych przez organ nadzoru, przez co osłabiają jego reputację<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A Roadmap towards a Banking Union*, COM/2012/0510 final – 2012, s. 2–10. Szerzej pkt. 2.

<sup>28</sup> *Financial Supervision in the EU*, *op. cit.*, s. 4–6.

<sup>29</sup> E.J. Pan, *Four challenges...*, *op. cit.*, s. 120.

<sup>30</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 29.

Kolejnym zastrzeżeniem wobec warunków funkcjonowania ESRB jest oddzielenie jej działalności od EBC, co może prowadzić do pominięcia kwestii polityki pieniężnej przy ocenie ryzyka finansowego. Pewne decyzje banków centralnych (np. obniżka stóp oprocentowania) mogą mieć istotny wpływ na powstanie makroekonomicznych warunków sprzyjających rozwojowi banków spekulacyjnych, np. przewartościowaniu niektórych rodzajów aktywów, które są przedmiotem obrotu (w postaci zabezpieczeń kredytów lub instrumentów bazowych) na rynkach finansowych. Niedowartościowanie wpływu tego rodzaju czynników może negatywnie oddziaływać na jakość ostrzeżeń wydawanych przez ESRB. Z drugiej strony Rada, odnosząc się do rynku finansowego w skali makro, może wydawać zalecenia, których wykonanie będzie wiązało się np. ze zmianami w polityce prowadzenia działalności wszystkich instytucji, w tym także i tych, które, mimo pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej, nie odczuwają skutków załamania. To z kolei może narazić je na niepotrzebne dodatkowe koszty, w warunkach recesji mogące spowodować znaczne pogorszenie ich sytuacji finansowej<sup>31</sup>.

Zastrzeżenia co do niezależności decyzji ESRB od celów narodowych banków centralnych może budzić zbyt duża liczba przedstawicieli banków centralnych (3/4 członków Rady to przedstawiciele tych instytucji). Są oni niewątpliwie fachowcami w dziedzinie bankowości, jednak, wzięwszy pod uwagę jeden z głównych celów ESRB, dobrze byłoby, gdyby w jej strukturach było więcej przedstawicieli reprezentujących także inne sektory gospodarki, bowiem często to właśnie tam mogą występować szoki cenowe, które przyczyniają się do problemów na rynkach finansowych. Tak było w przypadku przewartościowania aktywów na rynku nowych technologii (2000 r.) czy nieruchomości (2007 r.)<sup>32</sup>. Jednak udział reprezentantów ECB w ESRB należy uznać za jak najbardziej pożądany i być może powinien on zostać zwiększony kosztem przedstawicieli narodowych banków centralnych, którzy mogą forsować działania zmierzające ku wzmocnieniu interesów swoich własnych krajów członkowskich, a te niekoniecznie muszą być zbieżne z interesami UE. Na przykład połączenie funkcji dbania o stabilność finansową, rozumianą jako zapobieganie wystąpieniu ryzyka systemowego, oraz cel, który najczęściej przyświeca przedstawicielom banków centralnych, tj. ograniczenie inflacji, powoduje oczywisty konflikt interesów. Bardziej restrykcyjna polityka pieniężna (podwyższenie stóp procentowych), pożądana w przypadku konieczności obniżenia poziomu inflacji, może też prowadzić do zachwiania stabilności finansowej. Pozyskiwanie finansowania na rynku jest wówczas droższe zarówno dla klientów banków, jak i ich samych. Wyższe stopy procentowe przekładają się na koszt usług, na korzystanie z których może pozwolić sobie mniej klientów. Banki zaś wobec doświadczenia problemów z pozyskiwaniem finansowania mogą utracić płynność, co w przypadku

<sup>31</sup> *Financial Supervision in the EU...*, op. cit., s. 6.

<sup>32</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, op. cit., s. 30.

dużych instytucji finansowych może wywołać efekt zarażania (ryzyko systemowe). I odwrotnie, poprawa płynności banków poprzez np. obniżenie rezerw obowiązkowych (towarzyszące polityce ekspansywnej) może ustabilizować system finansowy, ale nadmiar gotówki w obiegu prowadzi do inflacji, co najczęściej jest sprzeczne z celami banków centralnych (choć nie wszystkich) w UE<sup>33</sup>. Dlatego wzmocniona reprezentacja EBC w Radzie byłaby uzasadniona, jednak powinny jej towarzyszyć zmiany w funkcjach, do wypełniania których jest zobowiązany Europejski Bank Centralny. Po pierwsze jego głównym celem nie powinno być jedynie utrzymywanie stabilności cen, a po drugie należałoby rozważyć zapewnienie mu możliwości dokonywania interwencji w sytuacjach zagrażających stabilności strefy euro. Innym rozwiązaniem mogłoby być powołanie do życia współpracującego z organem nadzoru ze szczebla UE specjalnego mechanizmu uporządkowanej likwidacji zagrożonych instytucji finansowych. Taki właśnie projekt, choć wciąż w fazie przygotowań i negocjacji, jest częścią wspomnianej wcześniej unii bankowej. Należy jednak pamiętać, że sam EBC jest bankiem centralnym państw strefy euro, i to ich interesy reprezentuje przede wszystkim. Zatem nadreprezentacja jego członków w ESRB może budzić uzasadnione zastrzeżenia pozostałych państw członkowskich UE.

Mimo powyższych zastrzeżeń trudno nie dostrzec argumentów przemawiających na korzyść stopniowego, mniej radykalnego wprowadzania zmian w nadzorze ze szczebla UE. Władza, którą dysponuje ESRB, mimo braku wzmocniających ją narzędzi, i tak wobec pozycji tej instytucji na rynku finansowym UE jest znacząca. Dzięki współpracy ESRB z europejskimi bankami centralnymi oraz narodowymi organami nadzoru decyzje Rady są oparte na analizach pochodzących z wielu źródeł, co czyni je bardziej uzasadnionymi. Dlatego, nawet jeśli niewypełnienie rekomendacji wydawanych przez ESRB nie jest zagrożone sankcjami, instytucje finansowe nie powinny lekceważyć zaleceń Rady. Upublicznienie braku dostosowania się podmiotów finansowych do wytycznych ESRB może bowiem prowadzić do uznania ich za mało wiarygodnych kontrahentów lub usługodawców, co może przełożyć się na ostracyzm ze strony pozostałych uczestników rynku finansowego<sup>34</sup>. Ponadto każda z instytucji finansowych (lub organów nadzoru), zgodnie z zasadą *comply or explain*, jest zobowiązana do przedstawienia rzetelnych argumentów uzasadniających jej odstępianie od zastosowania się do rekomendacji Rady<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> J. De Georgio, *Recent challenges of inflation targeting*, Bank for International Settlements, BIS Papers No. 51, March 2010, s. 9–10.

<sup>34</sup> *Financial Supervision in the EU...*, op. cit., s. 5–8.

<sup>35</sup> E. Wymeersch, *The Institutional reforms of the European Financial Supervisory System, an interim report*, Financial Law Institute, Ghent University, ECGI, Working Paper No. 2010-01, Jan 2010, s. 8–9.

### 1.3. Ocena funkcji i struktury europejskich organów nadzoru (ESA)

Oprócz organu nadzorującego występowanie ryzyka systemowego reformy struktury wymaga także organ nadzoru ostrożnościowego, tj. kontrolujący działalność poszczególnych instytucji finansowych podzielonych na trzy główne sektory: bankowy, rynku papierów wartościowych oraz ubezpieczeniowy (ESA). Wśród zadań ESA, stanowiącej drugi poziom zmodyfikowanej struktury nadzoru, jest także wyznaczanie standardów ochrony klientów oraz zasady *business conduct*<sup>36</sup>. Połączenie funkcji nadzoru ostrożnościowego z ochroną klienta, co jest udziałem wciąż obowiązującej struktury nadzoru, może jednak prowadzić do konfliktu interesu<sup>37</sup>. Wymogi wobec instytucji finansowych mają na celu wzmocnienie ich sytuacji finansowej, co jest możliwe dzięki podnoszeniu kapitałów własnych, na które można przeznaczyć ponadprzeciętne przychody z działalności. W przypadku działań zmierzających do ochrony klienta cel jest zgoła odmienny. Instytucje finansowe mają prowadzić działalność tak, aby to interes klienta, a nie ich własny, był dla nich priorytetem. Może to implikować konieczność dokonywania wyborów, które z punktu widzenia instytucji finansowej nie będą dla niej korzystne, będą się bowiem wiązać z dodatkowym ograniczeniem zysku. Przykładem ilustrującym taki problem jest np. konieczność ponoszenia przez banki opłat z tytułu ubezpieczenia depozytów klientów. Dlatego być może bardziej uzasadnionym rozwiązaniem niż łączenie funkcji ochrony klienta z nadzorem ostrożnościowym, jest przeniesienie kompetencji związanych z zabezpieczaniem interesów odbiorców usług finansowych do odrębnej instytucji i/lub agencji współpracującej z ESA oraz z ESRB<sup>38</sup>. W ramach proponowanej przez Komisję Europejską unii bankowej są plany utworzenia jednolitego systemu gwarancji depozytów, który stanowiłby wspólny dla wszystkich krajów członkowskich system ochrony oszczędności. Prace nad osiągnięciem konsensusu co do zakresu kompetencji, sposobów finansowania oraz zasad ochrony deponowanych w bankach środków są w toku, a kontrowersje towarzyszące kształtowi tego projektu oddalają w czasie jego wprowadzenie w życie<sup>39</sup>.

Istniejące od 2011 r. zmiany w strukturach i kompetencjach organów nadzoru na poziomie UE są niewątpliwie kolejnym krokiem w kierunku stopniowej integracji. Jednak rozszerzeniu funkcji zapewniającym ESA nieograniczoną (nie dzieloną z narodowymi organami nadzoru) decyzyjność w kwestiach nadzoru nad rynkiem finansowym UE muszą towarzyszyć zmiany w kilku obszarach. Konieczne jest wypracowanie jasnej struktury organizacyjnej nadzoru rynku finansowego UE,

<sup>36</sup> E.J. Pan, *Four Challenges...*, *op. cit.*, s. 116.

<sup>37</sup> E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 40.

<sup>38</sup> *A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone*, Press Release, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-679\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en) (01.08.2013).

<sup>39</sup> *Till default do us part*, „The Economist”, 08.06.2013, s. 73–74.



uwzględniającej takie kryteria jak określenie stopnia podległości instytucji i organów w ramach struktury, oraz zakresu ich odpowiedzialności i ewentualnie możliwości delegowania poszczególnych zadań.

ESA, podobnie jak ESRB, nie mają uprawnień regulacyjnych, mogą jedynie wydawać decyzje wiążące dla podmiotów finansowych, których sytuacja finansowa tego wymaga, muszą one być zatem uzasadnione<sup>40</sup>. Należy jednak zauważyć, że spektrum możliwości oddziaływania ESA na instytucje finansowe zostało poszerzone o nowe kompetencje, np. *naming and shaming*, tj. publiczne wyrażanie dezaprobaty czy krytyki wobec sposobu zarządzania lub sytuacji finansowej danej instytucji finansowej<sup>41</sup>. Negatywna opinia ważnej instytucji, jaką są ESA, może zniechęcić potencjalnych klientów i/lub kontrahentów do współpracy z krytykowanym podmiotem, co samo w sobie stanowi bodziec wymuszający wprowadzenie zmian o charakterze naprawczym, ukierunkowanym na skorygowanie zastrzeżeń europejskiego organu nadzoru. Opinie ESA mogą zatem pełnić funkcje podobne do ratingu wystawianego przez agencje, z tą różnicą, że dotyczą one z reguły sytuacji kryzysowych, tj. są raczej, negatywne niż pozytywne.

ESA mogą wymagać od narodowych organów nadzoru wypełniania wydanych im poleceń wtedy, gdy na rynkach finansowych ogłoszono wystąpienie sytuacji wyjątkowej lub gdy łamane jest prawo UE. Jednak to Komisja decyduje o uznaniu danej sytuacji za wyjątkową, a ESA mogą tylko decydować o ewentualnych sankcjach. W innych sytuacjach, gdy na przykład wypełnienie danego zalecenia jest požądane, ponieważ zastosowanie się danego podmiotu do rekomendacji ESA mogłoby zażegnać wystąpienie kryzysu, uprawnienia jakimi dysponują ESA są bardzo ograniczone. Udział ESA w tworzeniu nowego obowiązującego wszystkie kraje członkowskie (wiążącego) prawa ma zastosowanie głównie do standardów technicznych. Jednak i w tym przypadku są to jedynie propozycje zmian, które wymagają akceptacji pozostałych instytucji UE (Komisji, a potem Rady i Parlamentu) biorących udział w tworzeniu prawa<sup>42</sup>. Współdziałanie tak wielu instytucji w pracach nad aktami prawnymi dotyczącymi standardów technicznych przygotowywanych przez ESA jest niekorzystny z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze ogranicza niezależność ESA, a po drugie znacznie wydłuża prace legislacyjne nad rozwiązaniami, których zbyt późna implementacja może w przypadkach kryzysu finansowego, gdy rozwój sytuacji jest szczególnie dynamiczny, okazać się nieskuteczna. Natomiast to ESA mają najbliższy kontakt z narodowymi organami nadzoru kontrolującymi instytucje finansowe, zatem mają one dużo większą wiedzę w aktualnych potrze-

<sup>40</sup> H. Van Meerten, A. Ottow, *The proposals for the European Supervisory Authorities: the right (legal) way forward?*, Clifford Chance, New York, 02.12.2009, s. 14–17, <http://ssrn.com/abstract=1517371> (dostęp: 01.08.2013).

<sup>41</sup> E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 41.

<sup>42</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 49.

bach regulacyjnych. Ich rola w pracach nad zmianami w prawie obowiązującym rynki finansowe powinna być dużo bardziej doniosła, co nie oznacza, że powinny one zyskać wyłączne uprawnienia legislacyjne. Europejskie Organy Nadzoru (przy skróconej drodze legislacyjnej) powinny mieć jednak możliwość inicjowania aktów prawnych, niezbędnych do szybkiego wdrożenia w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, którą ogłaszałyby np. EBC wraz z FSFB.

Wśród funkcji ESA brakuje uprawnień do sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi, których działalność wciąż, tj. podobnie jak w przypadku poprzedniej struktury nadzorczej, jest kontrolowana przez narodowe organy nadzoru. Powodem braku reformy w tym zakresie jest najprawdopodobniej koszt sprawowania takiego nadzoru oraz związana z nim odpowiedzialność finansowa. W przypadku zagrożenia nadzorowanej instytucji upadłością (lub uznania, że jest ona „zbyt duża by upaść”) to narodowy organ nadzoru, a nie ESA, jest obciążony decyzją co do formy ewentualnej pomocy, której koszty poniosą podatnicy kraju pochodzenia danej instytucji finansowej. ESA dysponują po pierwsze zbyt małymi funduszami przeznaczonymi na swoją działalność, po drugie nie mają one możliwości finansowego wspomagania instytucji doświadczających problemów z płynnością. ESA nie mogą bowiem korzystać z pomocy pożyczkodawcy ostatniej instancji, żadna z instytucji czy organów UE nie pełni tej funkcji. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest przeniesienie kosztów nadzoru do strefy fiskalnej krajów członkowskich<sup>43</sup>. Wobec powyższego kontrola funkcjonowania podmiotów finansowych działających w obrębie danego państwa powinna pozostać w gestii narodowego organu nadzoru. Jednak w przypadku instytucji działających transgranicznie (niekoniecznie konglomeratów) to ESA, pod warunkiem wyposażenia ich w dodatkowe środki finansowe oraz niezbędne kompetencje, mogłyby sprawować i odpowiadać za nadzór.

ESA mają kompetencje do rozstrzygania sporów między narodowymi organami nadzoru. Jednak, po pierwsze, zgodnie z obowiązującym prawem mediacje ESA musi poprzedzić faza rekonyliacyjna, której limit czasowy nie został prawnie określony, po drugie zaś decyzja ESA nie może stanowić zbyt dużego obciążenia kosztami państwa członkowskiego (limit dla finansowych reperkusji). Oba ograniczenia wynikają z obawy krajów członkowskich przed przypisaniem ESA zbyt dużych uprawnień i stanowią element tzw. *safeguard clause*, tj. klauzuli bezpieczeństwa<sup>44</sup>. Wskazuje to na ich niechętny stosunek do przekazywania zbyt daleko idących uprawnień organom UE. Wzmocnienie roli organów nadzoru ze szczebla UE wymaga jednak zmiany optyki postrzegania roli ESA. Kraje członkowskie w obliczu kryzysu oraz jego następstw, ale przy uwzględnieniu dalszej perspektywy (konkurencja ze strony USA, Chin czy Indii), mimo własnych narodowych intere-

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 48–49.

<sup>44</sup> *European Parliament finalises Financial Supervisory Architecture*, Linklaters, 05.10.2010, s. 4, <http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/A12544968.pdf> (dostęp: 01.08.2013).

sów powinny zacząć wspierać inicjatywy służące scalaniu UE, z których jedną jest scentralizowany system nadzoru i regulacji rynku finansowego UE. Naturalnie implementacja zmian przy zachowaniu powyższych założeń wymaga czasu, którego wobec rosnącej dynamiki przeobrażeń gospodarki światowej jest coraz mniej<sup>45</sup>.

#### 1.4. Kompetencje narodowych organów nadzoru

Współpraca między narodowymi organami nadzoru jest znacznie utrudniona, głównie z powodu różnych struktur nadzoru stosowanych w poszczególnych krajach UE (prezentują różne modele: scentralizowane, poziome lub pionowe)<sup>46</sup>. Zastosowanie odmiennych struktur o często różnych kompetencjach na różnych szczeblach nie ułatwia wymiany danych i współpracy między odpowiadającymi sobie organami nadzoru. Stanowi bowiem przeszkodę w wypracowaniu prostych schematów komunikacji. Ujednolicenie standardów w tym zakresie, tj. wprowadzenie wymogu zastosowania podobnych struktur narodowych organów nadzoru, umożliwiłoby szybsze zawieranie porozumień oraz docieranie do właściwych jednostek (wyposażonych w pożądane informacje)<sup>47</sup>.

Sprawowanie przez narodowe organy nadzoru faktycznej kontroli na instytucjami finansowymi daje im nie tylko dużo szersze kompetencje, ale także dużo więcej pracy. Gdyby to ESA miały przejąć te funkcje, wiązałyby się to z koniecznością zatrudnienia w nich większej liczby pracowników, co niewątpliwie przyczyniłoby się nie tylko do zwiększonych kosztów, ale i problemów z rozbudowaną strukturą organizacyjną ESA<sup>48</sup>. Dlatego uzasadnione wydaje się pozostawienie niektórych kompetencji nadzorczych w rękach narodowych organów nadzoru, zwłaszcza w kwestii kontroli prac instytucji finansowych, które nie działają transgranicznie oraz nie są „zbyt duże by upaść”.

Narodowe organy nadzoru weryfikują zgodność z prawem, także tym ze szczebla UE, działań podejmowanych przez instytucje finansowe. W ich gestii jest też ocena kondycji sektora finansowego. Obie kompetencje dają im dużą wiedzę o problemach na rynku finansowym oraz zmianach zachodzących w jego strukturze. Wzajemna wymiana doświadczeń powinna być zatem ściślejsza. W reformie nadzoru obowiązującej od 2011 r. zadbano o stworzenie bardziej efektywnego forum współpracy. Wymiana informacji ma się odbywać w formie tzw. kolegiów nadzorców, którym

<sup>45</sup> E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 64–66.

<sup>46</sup> Szerzej: E.M. Cervellati, E. Fioriti, *Financial Supervision in EU Countries*, EFMA Annual Meeting, Helsinki, 25-29.06.2003, s. 2–3, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=873064](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=873064) (dostęp: 01.08.2013).

<sup>47</sup> D. Masciandaro, M.J. Nieto, M. Quintyn, *Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors*, IMF Working Paper WP/09/142, s. 22.

<sup>48</sup> S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 58.

przypisano dużo większą rolę niż miało to miejsce przed reformą. Wtedy zacieśnianiu współpracy służyły tylko memoranda (MoU), których zawieranie było dobrowolne, oraz spotkania, które nie miały charakteru formalnego. Jednak współpraca między kolegiami, zwłaszcza w kwestii nadzoru nad instytucjami transgranicznymi, wciąż pozostawia wiele do życzenia z uwagi na niską efektywność<sup>49</sup>. Narodowe organy nadzoru nadal mogą decydować o zakresie wymiany informacji. Potrzebne są zatem rozwiązania o bardziej obligatoryjnej niż dyskrecyjnej formie.

Jeśli chodzi o zmiany kompetencji narodowych organów nadzoru, nowością jest koncepcja tzw. istotnych oddziałów (*significant branches*), tj. oddziałów instytucji kredytowych operujących w innych państwach członkowskich niż ich kraj pochodzenia. Są to podmioty nadzorowane przez organ nadzoru kraju macierzystego, które zostały uznane za istotne z punktu widzenia interesu gospodarczego państwa, w którym prowadzą działalność<sup>50</sup>. Za takie można uznać np. instytucje kredytowe<sup>51</sup>, których oddział ma przekraczający 2% udział w rynku depozytów w danym państwie lub też których zamknięcie mogłoby przyczynić się naruszenia równowagi płatniczej lub płynnościowej w kraju przyjmującym<sup>52</sup>. Uznanie oddziałów danego banku za istotne powinno skutkować zacieśnioną współpracą organów nadzoru państw, w których operuje spółka-matka oraz podlegająca jej kontroli spółka-córka (oddział). Również i w tej kwestii widać wyraźnie, że najwięcej problemów powoduje nadzór nad instytucjami transgranicznymi, co uzasadnia przeniesienie tej kompetencji do ESA.

## 2. JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY – PIERWSZY Z FILARÓW UNII BANKOWEJ

Niedoskonała struktura nadzoru finansowego ze szczybla UE, wprowadzona w następstwie kryzysu z 2007 r., wymaga kolejnych korekt. Okazała się bowiem nieskuteczna w zapobieganiu wystąpieniu kolejnych załamań na rynku finansowym (kryzysu zadłużeniowego), ale także mało efektywna w pokonywaniu problemów będących ich wynikiem. Na podstawie badań przeprowadzonych przez Centre for European Policy Studies wykazano, że jeśli banki mają możliwość transgranicznego

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>51</sup> Instytucje kredytowe, tj. definiowane w UE jako podmioty wykonujące usługi finansowe polegające głównie na przyjmowaniu depozytów oraz udzielaniu kredytów, a także związane z pieniądzem elektronicznym, zwane w praktyce także bankami.

<sup>52</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej, Dz.U. L 302 z 17.11.2009, s. 97–119.

świadczenia swoich usług, organ nadzorujący ich działalność także powinien mieć charakter paneuropejski, tj. być wspólny dla wszystkich krajów członkowskich<sup>53</sup>. Dlatego też powstała koncepcja stworzenia unii bankowej, do której powstania przyczyniły się także i inne argumenty. Po pierwsze jest ona wynikiem koniecznych reform ukierunkowanych na zwiększenie stabilności finansowej Unii Europejskiej, zwłaszcza w obliczu kryzysów finansowych o różnej proveniencji (bankowych, zadłużeniowych) oraz recesji gospodarczej będącej ich skutkiem<sup>54</sup>. Po drugie proces tworzenia zintegrowanych ram finansowych, w które wpisuje się unia bankowa, jest także jednym z filarów projektu docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Mimo że koncepcję unii bankowej zaprezentowano po raz pierwszy w sprawozdaniu *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, opublikowanym w czerwcu 2012 r.<sup>55</sup>, to bardziej szczegółowo kształt idei zintegrowania ram finansowych zawarto w dokumencie wydanym przez Radę Europejską w połowie grudnia 2012 r.<sup>56</sup> Unia bankowa ma się zatem składać z trzech zasadniczych elementów: europejskiego nadzoru bankowego, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków. Projekty każdego z powyższych elementów są na różnych poziomach zaawansowania jeśli chodzi o ich przygotowanie do implementacji. System nadzoru bankowego z poziomu UE, zwany jednolitym mechanizmem nadzorczym (Single Supervisory Mechanism – SSM) ma zostać wdrożony jako pierwszy. Prace nad jego ostatecznym kształtem są najbardziej zaawansowane. Należy jednak podkreślić, że, aby cała koncepcja mogła efektywnie funkcjonować i spełnić pokładane w niej nadzieje, konieczne jest zakończenie implementacji całego projektu, tj. wdrożenie wszystkich elementów unii bankowej<sup>57</sup>.

Zgodnie z najnowszymi ustaleniami jednolity mechanizm nadzoru bankowego zacznie działać od września 2014 r.<sup>58</sup>, chociaż zapewne do w pełni efektywnego funkcjonowania potrzeba będzie jeszcze co najmniej kilku miesięcy. Koszty działalności nowej struktury nadzoru mają ponieść wszystkie podmioty objęte jej nadzorem, przy czym wysokość opłat ma zależeć od sumy aktywów ważonych ryzykiem<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> K. Lanoo, *Concrete steps towards more integrated financial oversight: the EU response to crisis*, Centre for European Policy Studies, Task Force Report, 2008, s. 28–36.

<sup>54</sup> E. Liikanen, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, 2 October 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf) (dostęp: 01.11.2013).

<sup>55</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf) (01.11.2013).

<sup>56</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/4preport/fourpresidentsreport2012-12-05PL.pdf> (dostęp: 01.11.2013).

<sup>57</sup> N. Veron, *A realistic bridge towards European banking union*, Breugel Policy Contribution, 2013/09, June 2013, s. 1–2.

<sup>58</sup> D. Hübner, *Europa nie ma chwili do stracenia*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1073752.html?print=tak&p=0> (dostęp: 10.01.2014).

<sup>59</sup> M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa, 2013, s. 25.

## 2.1. Nowa struktura Europejskiego Banku Centralnego oraz jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego

W ramach Europejskiego Banku Centralnego funkcjonują dwa główne organy<sup>60</sup>:

- 1) Rada Prezesów, która składa się z członków Zarządu i prezesów banków centralnych państw członkowskich należących do strefy euro; jest ona odpowiedzialna głównie za prowadzenie polityki pieniężnej;
- 2) Zarząd EBC, organ wykonawczy, tworzony przez ekspertów o nieposzlakowanej opinii: prezesa, wiceprezesa oraz 4 członków zarządu mianowanych na 8 lat.

Do sprawowania funkcji nadzoru ma zostać powołany kolejny organ, tj. Rada Nadzoru, pozostający jednak poza strukturą organizacyjną EBC. Pracami Rady będzie kierować przewodniczący oraz jego zastępca. W skład nowego gremium ma wejść także czterech przedstawicieli wybranych przez Radę Prezesów, przedstawiciele organów nadzoru z państw biorących udział w unii bankowej oraz obserwator Komisji Europejskiej bez prawa głosu. Głównym zadaniem Rady Nadzoru będzie opracowywanie projektów, które przed wcieleniem w życie będą musiały zostać zatwierdzone przez Radę Prezesów. Projekt będzie przyjęty, jeśli Rada Prezesów nie zgłosi do niego zastrzeżeń w ciągu 10 dni roboczych<sup>61</sup>. Skład Rady Prezesów stawia zaś w uprzywilejowanej pozycji kraje ze strefy euro. Tylko one są bowiem reprezentowane w tym gremium.

Dla zapewnienia konsultacji prawnych służyć ma panel do spraw rewizji (*Panel of Review*), składający się z przewodniczącego oraz pięciu członków i ich zastępców. Jego zadaniem będzie weryfikacja zgodności decyzji i projektów z obowiązującymi przepisami, zwłaszcza w przypadkach zgłoszenia zastrzeżeń przez osoby fizyczne lub prawne. Jednak ostateczne zdanie co do wykonania decyzji ma zależeć od Rady Prezesów. Podobnym celom ma służyć panel do spraw mediacji (*Mediation Panel*), którego członkami będą przedstawiciele każdego z krajów uczestniczących w unii bankowej wybrani spośród Rady Prezesów i Rady Nadzoru. Ma on być instancją, do której mogą się odwoływać organy nadzoru krajowego, jeśli będą miały uwagi co do zasadności decyzji Rady Nadzoru<sup>62</sup>. Decyzje obydwu paneli będą miały charakter jedynie moralny, nie będą bowiem wiążące dla Rady Prezesów.

Struktura organizacyjna EBC, wzbogacona o nowe organy współpracujące z bankiem centralnym w kwestiach nadzoru, jest dość skomplikowana, a zakres

<sup>60</sup> J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Europrawo, Warszawa, 2010, s. (III)101–014.

<sup>61</sup> Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 511 final, Brussels 12.9.2012.

<sup>62</sup> *EU Banking Union, Right idea, poor execution*, EU Monitor European Integration, DB Research, 04.09.2013, s. 4–5.

zadań niektórych organów nie został jeszcze precyzyjnie określony. Na ocenę efektywności EBC w nowym kształcie trzeba będzie zatem poczekać, choć stopień jej rozbudowania nie skłania do optymistycznych wniosków.

## 2.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy SSM

Nowy nadzór ma obejmować wszystkie instytucje kredytowe należące do unii bankowej. Te z nich, które zostały uznane za istotne (*significant*), będą nadzorowane bezpośrednio przez EBC. Zostały one zdefiniowane jako podmioty, których aktywa przekraczają 30 mld euro, lub których aktywa są wyższe niż 5 mld euro i dodatkowo stanowią więcej niż 20% PKB kraju pochodzenia. Za istotne zostaną uznane także te podmioty, które otrzymały lub wystąpiły o pomoc ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (European Stability Mechanism – ESM) lub Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF)<sup>63</sup>. O objęcie nadzorem ECB danej instytucji kredytowej może także wystąpić krajowy organ nadzoru. Oprócz powyższych kryteriów jednolitemu nadzorowi bankowemu będą podlegać trzy najbardziej istotne instytucje kredytowe z każdego z krajów członkowskich przystępujących do unii bankowej<sup>64</sup>. Według badań IMF europejski nadzór powinien zatem objąć około 150 banków, których aktywa stanowią ok. 80% wszystkich aktywów podmiotów bankowych w strefie euro<sup>65</sup>. Pozostałe banki należące do SSM będą bezpośrednio podlegać nadzorowi kraju pochodzenia, którego działalność będzie dodatkowo kontrolowana przez EBC.

Kraje członkowskie UE pozostające poza strefą euro mogą przystąpić do unii bankowej jednak tylko na zasadzie tzw. bliskiej współpracy (*close cooperation agreement*). Zasady współpracy zostały już wstępnie określone, choć kształt wszystkich przepisów regulujących tę współpracę nie spotkał się ze szczególną aprobatą ewentualnych do niej kandydatów. Przede wszystkim kraj ubiegający się o status bliskiej współpracy musi złożyć stosowny wniosek, w którym zobowiąże się do przestrzegania wytycznych SSM. Ponadto musi także wyrazić gotowość do przekazywania SSM wszelkich informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli instytucji kredytowych, których centrale znajdują się w danym kraju członkowskim. Równie istotnym warunkiem jest także dostosowanie przepisów prawa obowiązujących w danym państwie, aby ewentualne działania SSM były z nim zgodne. Ocena stopnia spełnienia powyższych warunków oraz decyzja w kwestii ewentualnych konsekwencji w przypadku ich niespełnienia należą do jednolitego nadzoru

<sup>63</sup> Instytucje powołane w ramach UE do wzmocnienia w strefie euro stabilności finansowej oraz ewentualnego wsparcia państw członkowskich potrzebujących pomocy finansowej.

<sup>64</sup> Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*

<sup>65</sup> R. Goyal (i in.), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF, 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

bankowego. Zakończenie współpracy może nastąpić z inicjatywy SSM w przypadku niespełnienia przez kraj członkowski któregoś z powyższych warunków. Musi ono być wówczas poprzedzone ostrzeżeniem. Zrezygnować ze współpracy może także kraj członkowski. Wystarczy, że nie zgadza się z propozycją decyzji wydanej przez SSM, co wymaga jedynie formy stosownego wniosku. Co więcej, po upływie 3 lat od przystąpienia do projektu kraj członkowski może w każdej chwili zakończyć bliską współpracę bez podawania przyczyny. Nie może jednak wówczas ponownie przystąpić do SSM wcześniej niż po upływie 3 lat<sup>66</sup>. Podjęcie bliskiej współpracy nie oznacza dostępu krajów członkowskich spoza strefy euro do wszelkich projektów wspomagających finansowanie czy to w ramach EBC czy też udzielanych przez ESM, co stanowi jedno z zastrzeżeń zgłaszanych przez kraje spoza strefy euro.

Niezależnie od spornych zasad bliskiej współpracy należy pamiętać, że nawet w krajach członkowskich, które nie zdecydują się na przystąpienie do unii bankowej, część banków będzie podlegała nadzorowi SSM. Wynika to przede wszystkim z obecności na tych rynkach dużej liczby istotnych instytucji kredytowych, które mają swoje siedziby w krajach strefy euro, wobec czego będą objęte jednolitym nadzorem bankowym na bazie skonsolidowanej<sup>67</sup>.

Ponieważ Traktaty zezwalają na wykonywanie przez EBC tylko określonych funkcji, SSM w swoim nowym kształcie ma za zadanie przede wszystkim odpowiadać za następujące obszary<sup>68</sup>:

- ❖ licencjonowanie, np. wydawanie oraz odbieranie licencji na prowadzenie działalności przez instytucje kredytowe, kontrola nad fuzjami i przejęciami w sektorze bankowym;
- ❖ kontrolę polegającą m.in. na ocenie przestrzegania przez banki wymogów dotyczących adekwatności kapitałowej;
- ❖ przeprowadzanie stress-testów;
- ❖ wdrażanie planów zarządzania ryzykiem oraz wszelkich instrumentów niezbędnych do poprawy płynności banków;
- ❖ wczesnej interwencji oraz planów naprawczych w przypadku instytucji, których płynność może być zagrożona;
- ❖ przeprowadzanie kontroli na miejscu, zwłaszcza konglomeratów finansowych (na zasadzie skonsolidowanej);
- ❖ sankcjonowanie, tj. nakładanie kar w przypadku naruszenia przez banki obowiązujących zasad, regulacji i wymogów (maksymalnie do 10% rocznego obrotu).

<sup>66</sup> Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*

<sup>67</sup> Podmiot podlegający nadzorowi skonsolidowanemu przedstawia sprawozdanie finansowe ze wszystkich obszarów działania (także za granicą) poprzez sumowanie odpowiednich pozycji jednostek należących do badanego podmiotu.

<sup>68</sup> Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*



Są to zatem w dużej mierze obszary związane z nadzorem mikroostrożnościowym. Nadzór w skali makro pozostawiono w gestii organów nadzoru każdego z państw członkowskich. Dlatego to właśnie one, a nie EBC, z racji lepszego dostępu do kompleksowej oceny uwarunkowań w danym państwie będą odpowiedzialne za odpowiedni dobór środków ograniczania ryzyka systemowego, jak np. buforów kapitałowych (CRD IV)<sup>69</sup>. SSM nie obejmie nadzorem takich obszarów, jak świadczenie usług płatniczych, finansowanie terroryzmu czy ochrona klientów, które również pozostaną w gestii nadzorów krajowych.

### 2.3. Wpływ utworzenia SSM na zakres działalności EBA i FSRB

EBC po ustanowieniu SSM przejmie od EBA nadzór mikroostrożnościowy istotnych banków w strefie euro oraz poza nią, jeśli ich spółki-matki są z krajów członkowskich należących do strefy euro. Na podobnej zasadzie będą nadzorowane instytucje kredytowe z pozostałych krajów członkowskich, które zdecydują się na bliską współpracę z SSM. W gestii nadzoru sprawowanego przez EBA znajdują się pozostałe instytucje kredytowe, np. działające transgranicznie mniejsze banki z centralami w strefie euro oraz duże instytucje kredytowe, których spółki-matki zlokalizowane są w krajach pozostających poza unią bankową. I to właśnie te państwa mogą mieć zastrzeżenia co do swojej reprezentacji podczas głosowań na forum EBA. Można się bowiem spodziewać, że kraje należące do SSM będą głosowały tak samo, co uniemożliwi pozostałym państwom uzyskanie wymaganej większości głosów w jakiegokolwiek sprawie. Dlatego w przypadku niektórych kwestii wymagana będzie tzw. podwójna większość. Oznacza to, że do podjęcia decyzji potrzeba będzie większości krajów należących do SSM oraz większości państw pozostających poza jednolitym mechanizmem nadzorczym. Jednak system podwójnej większości przestanie mieć sens, gdy poza SSM pozostanie niewiele krajów<sup>70</sup>.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym<sup>71</sup> zakres funkcji ESRB, odpowiedzialnego za nadzór mikroostrożnościowy po wprowadzeniu w życie SSM, nie powinien ulec zmianom.

<sup>69</sup> E. Wymeersch, *The European Banking Union, a first analysis*, Financial Law Institute, Ghent University, 2012, s. 15–16.

<sup>70</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No .../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

<sup>71</sup> Stan na 10.11.2013 r.

## 2.4. Ocena projektu SSM oraz idei unii bankowej

Mimo że prace nad koncepcją Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są właściwie zakończone, a dwa najważniejsze akty prawne sankcjonujące kształt nowego organu nadzoru zostały przyjęte przez Parlament, projekt wciąż budzi wiele emocji oraz – a może przede wszystkim – wątpliwości co do jego ostatecznego kształtu.

Zastrzeżenia natury prawnej dotyczą tak ważkich kwestii, jak charakter zapisów w Traktatach dotyczących zakresu kompetencji EBC w kwestii sprawowania nadzoru. Wybór EBC na organ, w którym umiejscowiony zostanie jednolity mechanizm nadzorczy, jest motywowany przede wszystkim obowiązującymi zapisami Traktatów. Uniemożliwiają one powierzenie EBA, lub też innemu specjalnie utworzonemu organowi funkcji nadzoru, delegowania powierzonych im zadań administracyjnych, co byłoby niezbędne dla efektywnego funkcjonowania jednolitego mechanizmu nadzoru. Zaś zmiany Traktatów wymagałyby długich negocjacji oraz zgody wszystkich krajów członkowskich. Niektóre zapisy można jednak interpretować na niekorzyść umiejscowienia nowej inicjatywy, tj. SSM w ramach EBC, a przynajmniej na rzecz jej ograniczenia do strefy euro (z opcją rozszerzenia na zasadzie bliskiej współpracy). Argumenty podnoszone przez propagatorów tego podejścia, nie bez racji, opierają się na zapisach w Traktatach oraz innych aktach prawnych obowiązujących w UE, które odnoszą się do tworzenia systemu nadzorczego w ramach całej (sic!) UE (*full membership, all Union members etc.*), bez ograniczenia ich do strefy euro. Naturalnie polityka pieniężna sprawowana przez EBC jest ograniczona do strefy euro. Jest to jednak rozwiązanie będące logiczną konsekwencją posługiwania się przez te kraje wspólną walutą. Ma ono ponadto charakter tymczasowy, tj. będzie trwało do momentu przyłączenia się wszystkich krajów członkowskich do strefy euro. Trudno jednak znaleźć niepodważalne i przekonujące argumenty dla ograniczenia polityki nadzorczej sprawowanej przez ECB do strefy euro<sup>72</sup>.

Kontrowersje dotyczą także oddzielenia funkcji nadzorczych od polityki pieniężnej. Pojawiły się zatem postulaty, aby w ramach EBC utworzyć tzw. chiński mur, tj. odseparować pracowników odpowiadających za politykę monetarną od personelu, którego zadania mają charakter nadzorczy. Jednak tego rodzaju działania są raczej mało efektywne, choćby z uwagi na czynnik ludzki. Może zatem zamiast rozdziału obydwu obszarów działalności EBC należałoby rozważyć przypisanie mu istotnej roli w realizacji oraz sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego (oprócz mikroostrożnościowego), co mogłoby wyznaczać nowy kierunek w bankowości centralnej. Połączenie głównej funkcji Europejskiego Banku Centralnego, tj. dbałości o stabilność cen z odpowiedzialnością za stabilność finansową, oznaczałoby konieczność bardziej aktywnej postawy EBC na rynku UE. Naturalnie

<sup>72</sup> J. Carmassi, C. Di Noia, S. Micossi, *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, No.282, CEPS Policy, 18 September 2012, s. 3.

należałoby go wtedy wyposażyć w dodatkowe instrumenty. Nie tylko te, których banki centralne zwyczajowo używają do kształtowania polityki pieniężnej<sup>73</sup>. Wówczas zamiast rozdzielać działalność nadzorczą od polityki pieniężnej można, jak sugeruje np. A. Sławiński, połączyć politykę monetarną i makroostrożnościową. Przyjmując zapobieganie niestabilnym boomom kredytowym (przeciwdziałanie procykliczności akcji kredytowej), lub chociażby zmniejszenie amplitudy cykli wyznaczanych przez akcję kredytową za główny cel nadzoru makroostrożnościowego (w przeciwieństwie do nadzoru mikroostrożnościowego, którego głównym celem jest zapobieganie problemom z wypłacalnością banków). Należałoby zatem umożliwić EBC kontrolę wzrostu akcji kredytowej, ale nie dzięki posiadanym przez ten standardowym narzędziom polityki pieniężnej, jak choćby sterowanie poziomem stóp procentowych. EBC z racji sprawowanej funkcji supernadzorczy mógłby użyć do tego celu np. zmian poziomu norm nadzorczych dla kredytów. Zastosowanie tego właśnie instrumentu byłoby bardziej korzystne z punktu widzenia całej gospodarki. Nie zostałyby bowiem zmienione stopy procentowe, co z reguły wpływa także na zmianę koniunktury. Na przykład w przypadku konieczności ograniczenia akcji kredytowej podniesienie stóp procentowych mogłoby skutkować problemami kredytobiorców, samo zaś zaostrzenie norm nadzorczych nie byłoby aż tak brzemiennie w skutkach dla dłużników. Jednak do tej pory brak jakichkolwiek planów wykorzystania polityki nadzorczej do stabilizowania rynku finansowego, mimo że rozwiązanie takie należy uznać za bardziej skuteczne także z innego powodu. W przypadku ryzyka systemowego to nierównowaga gospodarki (występowanie luki popytowej) jest jego pierwszym symptomem, dopiero potem pojawiają się pozostałe, jak np. niewypłacalność banków<sup>74</sup>.

Innym niezwykle ważnym elementem w dużym stopniu determinującym skuteczność działania jednostek nadzorczych i regulacyjnych jest stopień ich niezależności (autonomiczności), zwłaszcza od organów władzy państwowej. Koniunkturalizm elit rządzących może bowiem przejawiać się pod postacią różnego rodzaju nacisków na stosowanie rozstrzygnięć, których efekty niekoniecznie leżą w interesie społecznym<sup>75</sup>. Dzieje się tak dlatego, że interesy instytucji sektora finansowego są dla regulatorów z reguły ważniejsze niż postulaty zgłaszane przez klientów<sup>76</sup>. Problemem staje się zatem kwestia niezależności Europejskiego Banku Centralnego wobec przypisania mu funkcji supernadzorczy. Ponadto podejmowanie decy-

<sup>73</sup> W. Przybylska-Kapuścińska, *Bank centralny i stabilność finansowa – ku nowemu konsensusowi*, [w:] A. Alińska, *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 293.

<sup>74</sup> A. Sławiński, *Kierunki ewolucji nadzoru bankowego*, [w:] A. Alińska (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 123–134.

<sup>75</sup> P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 146–148.

<sup>76</sup> F. Heinemann, M. Schüler, *A Stiglerian View on Banking Supervision*, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim May 2003, s. 3.

zji w obszarze nadzoru jest bardziej narażone na oddziaływanie subiektywnych czynników niż na przykład prowadzenie polityki pieniężnej. Nadzorca musi być otwarty na różne argumenty oraz wyjaśnienia mające niekiedy charakter ekstrapordynaryjny<sup>77</sup>.

Sprzeciw może budzić także zmniejszenie roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym SSM, wynikający z zapisów Traktatu ograniczających jego wpływ zarówno na skład SSM, jak i jego decyzje. SSM nie jest bowiem oddzielną instytucją, a jedynie organem działającym w ramach ECB i dlatego nie podlega jurysdykcji Parlamentu. Parlament może zatem jedynie doradzać w procesie tworzenia unii bankowej, mimo że to właśnie to gremium jest najbardziej reprezentatywne dla wszystkich państw członkowskich UE<sup>78</sup>.

Równie istotne są kontrowersje w kwestii nowej struktury nadzorczej ze szczebla UE, mającej obowiązywać już po wprowadzeniu unii bankowej. Należy pamiętać, że przypisanie EBC funkcji nadzorczy nie oznacza automatycznej rezygnacji z niedawno (w 2011 r.) powstałych instytucji do spraw nadzoru makroostrożnościowego (ESRB) oraz mikroostrożnościowego dla banków (EBA) w całej UE. Może zatem zdarzyć się i tak, że jeden bank świadczący usługi transgranicznie będzie objęty *de facto* nadzorem kilku różnych instytucji (w tym: EBC, ESRB, EBA, nadzorem kraju macierzystego oraz nadzorem kraju goszczącego). Należy więc rozważyć stopień podległości oraz warunki współpracy pomiędzy wszystkimi instytucjami nadzoru oraz celowość istnienia tak dużej ich liczby. Generuje to nie tylko dodatkowe koszty, ale prowadzi również do rozmycia odpowiedzialności. Decyzje w tej sprawie należy podjąć możliwie szybko, gdyż upływający czas wpływa tylko na umocnienie się każdej z wymienionych instytucji, przez co oddala się perspektywa ich sprawnej likwidacji. Dość skomplikowany i mało czytelny podział na banki objęte i nie objęte nadzorem SSM, przy uwzględnieniu krajów ich pochodzenia i ich przynależności do strefy euro oraz dodatkowo obecności w krajach UE banków z pozostałych krajów świata, może tylko prowadzić do chaosu nadzorczego oraz przyczynić się do arbitrażu regulacyjnego. Ponadto nadzór bankowy w krajach spoza strefy euro, których sektor bankowy należy do kapitału zagranicznego, a banki mają swoje spółki-matki w krajach należących do strefy euro, będzie *de facto* leżał w gestii SSM (na zasadzie nadzoru skonsolidowanego), mimo że te państwa nie będą miały wpływu na politykę nadzorczą. Trudno się zatem dziwić, że rozwiązanie problemu nadzoru w kształcie proponowanym w ramach unii bankowej budzi ich wątpliwości. Rozporządzenia nie precyzują ponadto, czy kiedykolwiek będzie możliwa zmiana kryteriów, według których banki są klasyfikowane jako podlegają-

<sup>77</sup> M. Quintyn, S. Ramirez, M. Taylor, *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*, IMF Working Paper, WP/07/25.

<sup>78</sup> S. Verhelst, *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step In Europe's Banking Union?*, Egmont March 2013, s. 9.

ce nadzorowi sprawowanemu przez SSM i od czego mogłaby ona zależeć, co może stanowić istotny problem w przyszłości. Utworzenie SSM właściwie nie rozwiązuje problemu z efektem zarażania, który może stać się udziałem banków prowadzących działalność w UE, ale posiadających centrale poza jej jurysdykcją. Szczególny sprzeciw przeciwko nowej inicjatywie ze strony krajów członkowskich pozostających poza strefą euro nie powinien dziwić także z innego powodu. Mimo że mogą one zdecydować się na bliską współpracę, to ich głos będzie w istocie mało znaczący. W kwestii nadzoru decyzje sankcjonuje Rada Prezesów, a w niej reprezentantów mają wyłącznie kraje należące do strefy euro. Mimo że w składzie Rady Nadzoru mogą być także przedstawiciele krajów nawiązujących bliską współpracę, to i tak proporcje działają na ich niekorzyść. Kraj członkowski może nie zgadzać się z podjętą przez SSM decyzją, ale będzie to najpewniej prowadziło do zakończenia bliskiej współpracy. Brak równości między krajami należącymi do strefy euro i pozostającymi poza nią w dostępie do środków pomocowych wspomagających płynność instytucji kredytowych borykających się z jej niedoborem nie sprzyja zacieśnianiu współpracy między wszystkimi państwami UE. Jeśli zatem unia bankowa ma być jednym z etapów na drodze do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, to problemy, których efektem może stać się podział UE na tzw. dwie prędkości, powinny niewątpliwie zostać rozwiązane w pierwszej kolejności.

Cele i zasady funkcjonowania poszczególnych elementów unii bankowej również nie są przyjmowane bezkrytycznie. Powierzenie funkcji supernadzorczy Europejskiemu Bankowi Centralnemu, co skądinąd nie jest inicjatywą nową<sup>79</sup>, w formie zaproponowanej w ramach unii bankowej może prowadzić do konfliktu interesów. Na przykład wspomaganie płynności zagrożonych banków może, z jednej strony, stabilizować system finansowy, a z drugiej prowadzić do wzrostu inflacji<sup>80</sup>. W ramach nowej inicjatywy brakuje także proponowanych na rynkach finansowych choćby w Stanach Zjednoczonych lub Wielkiej Brytanii inicjatyw rozdzielenia bankowości detalicznej i inwestycyjnej, a co za tym idzie SSM obejmie nadzorem głównie instytucje kredytowe, nie ma bowiem podobnych struktur ujednociających nadzór nad przedsiębiorstwami inwestycyjnymi oraz zakładami ubezpieczeniowymi<sup>81</sup>. Jednak jak sama nazwa wskazuje, idea unii bankowej odnosi się do rynku bankowego. Dlatego, aby wypełnić założenie zintegrowanych ram finansowych, należy określić także zintegrowane ramy finansowe dla pozostałych, tj. innych niż instytucje kredytowe, podmiotów świadczących usługi finansowe. Szczególnej uwagi wymagają zatem pozostałe sektory rynku finansowego, których nadzór wciąż pozostawia wie-

<sup>79</sup> Przeciwnie, w ciągu kilku ostatnich lat można zaobserwować powrót do modelu, w którym łączy się działalność nadzorczą rynku bankowego z działalnością banków centralnych.

<sup>80</sup> J. De Gregorio, *Recent challenges...*, *op. cit.*, s. 9–10.

<sup>81</sup> Podział wprowadzony mocą: Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126 of 26.5.2000, s. 1–59.

le do życzenia, a których działalność, jak pokazał to kryzys z 2007 r., może zachwiać całym rynkiem finansowym i w dużej mierze oddziałuje na kondycję finansową instytucji kredytowych.

Aby zapewnić kompleksowość i efektywność działania projektu unii bankowej, należy przede wszystkim wdrożyć wszystkie jej elementy. Powinny one bowiem współistnieć, gdyż zakres działania każdego z nich stanowi swego rodzaju uzupełnienie i wzmocnienie kompetencji pozostałych. Tymczasem założenia dotyczące wdrażania pozostałych elementów unii bankowej, tj. europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Single Resolution Mechanizm – SRM) oraz europejskiego systemu gwarantowania depozytów (Deposit Guarantee System – DGS) wydają się zbyt optymistyczne<sup>82</sup>. Ponieważ jest ona także, a może przede wszystkim, inicjatywą polityczną, osiągnięcie kompromisu będzie zależało od kalendarzy polityków poszczególnych krajów członkowskich, a ściślej od momentu cyklu politycznego. Tuż przed wyborami trudniej będzie o wypracowanie wspólnego stanowiska na przykład w kwestii zasad funkcjonowania europejskiego systemu restrukturyzacji banków czy gwarantowania depozytów wymagających od krajów członkowskich znacznych nakładów finansowych.

Trudności z wypracowaniem porozumienia mogą dotyczyć także sposobów finansowania poszczególnych elementów unii bankowej. Koszty SSM mogą zostać przeniesione na klientów banków. Do tej pory zasady wyznaczania wysokości opłat są dość ogólne. Jeśli jednak kwota wnoszona przez banki z tytułu nadzoru będzie zależała jedynie od aktywów ważonych ryzykiem, oznacza to, że w wyliczeniu nie zostaną uwzględnione zobowiązania pozabilansowe, mogące stanowić w bilansach banków istotną pozycję, której wagi nie należy lekceważyć<sup>83</sup>. Z kolei finansowanie SRM miałyby być niezależne od budżetów krajów członkowskich, podatnicy nie byłiby obciążani kosztami bankructwa czy wspomaganiami upadających banków. To same banki musiałyby pokrywać koszty skoordynowanej likwidacji innych banków borykających się z poważnymi problemami finansowymi w ramach tzw. europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Niektóre państwa są jednak przeciwne takiej formie pozyskiwania funduszy niezbędnych do ratowania upadających instytucji kredytowych, sektor bankowy w UE wobec tego dodatkowego kosztu może stać się mniej atrakcyjny dla uczestników rynku finansowego<sup>84</sup>. Instytucje finansowe, przenosząc swoją działalność do innych krajów, będą mogły bowiem uniknąć dodatkowego kosztu. Wraz z nimi z usług banków z UE mogą odejść także klienci, tym bardziej że realne jest ryzyko, iż banki będą starały

<sup>82</sup> Suma aktywów banków we wszystkich krajach UE na koniec 2012 r. to prawie 50 bln euro, podczas gdy suma depozytów wyniosła ponad 17 bln euro. Communication from the Commission..., *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>83</sup> M. Zaleska, *Unia bankowa...*, *op. cit.*, s. 25.

<sup>84</sup> *US financial market reform, The economics of the Dodd-Frank Act*, DB Research, EU Monitor 77, 28.09.2010, s. 20.

się przerzucić dodatkowe koszty na usługobiorców, podnosząc ceny usług. Chociaż, z drugiej strony, propozycja ewentualnej synergii (połączenia) systemów gwarantowania depozytów, funduszy naprawczych oraz wymogów kapitałowych powinna pomóc w ograniczeniu strat klientów, tj. nieobciążania ich kosztami, które muszą ponosić banki zabezpieczając się przez upadłością. Według propozycji Komisji banki o wyższych wskaźnikach kapitałowych oraz odpowiednio zabezpieczające depozyty swoich klientów mogłyby, na przykład, być zwolnione od odprowadzania składki na fundusz naprawczy lub też jej wysokość byłaby w ich przypadku minimalna<sup>85</sup>.

## PODSUMOWANIE

Nadrzędnym celem unii bankowej jest stworzenie w pełni zintegrowanych ram finansowych, podczas gdy podział na kraje strefy euro oraz państwa pozostające poza nią nie sprzyja wzmocnieniu integracji wszystkich członków UE. Unia bankowa w obecnie proponowanym kształcie nie wnosi szczególnie nowych rozwiązań także w kontekście zapewnienia stabilności finansowej. Zarzut ten dotyczy nie tylko braku koordynacji polityki nadzorczej i pieniężnej. Zastrzeżenia może budzić także pomysł uporządkowanej upadłości konglomeratów finansowych, tj. dużych banków, które okazały się zbyt duże, aby upaść i zbyt duże, aby je ratować. Sprawiedliwe i efektywne rozwiązanie tego problemu na pewno nie zadowoli wszystkich, a konsensus niezbędny do wcielenia takiego pomysłu w życie będzie wyjątkowo trudny do osiągnięcia.

Zmiany w strukturze nadzoru nie nadążają za zmieniającą się sytuacją na rynkach finansowych. Co prawda należy przyznać, że kierunek korekty struktury kontrolującej działalność instytucji finansowych jest właściwy, ale jej tempo, a przede wszystkim kształt, nie jest przyjmowany bezkrytycznie. Rynki finansowe krajów członkowskich są obecnie bardziej zintegrowane i połączone niż kiedykolwiek wcześniej, co wymusza na władzach UE wypracowanie takiego systemu nadzoru, który nie tylko odzwierciedlałby wymogi współczesnego rynku finansowego, ale także był efektywny, tj. nie ograniczał jego rozwoju, nie powodował osłabienia niektórych jego elementów oraz był w miarę elastyczny tak, aby jego ewentualne zmiany nie wymagały zbyt daleko idącej przebudowy istniejących struktur. Nowe rozwiązania powinny także uwzględniać różnice w sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów UE<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego – *Bankowe fundusze naprawcze*, COM/2010/0254 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 26.5.2010, s. 1–13.

<sup>86</sup> A. Dombret, P. Tucker, *A blueprint for finishing the job on financial regulation*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr 22, Frankfurt/London 23.05.2012, s. 25.

Niemniej jednak, ponieważ projekt, choć jeszcze nie wdrożony wydaje się być przynajmniej w swoich założeniach ukończony wobec czego kraje pozostające poza strefą euro powinny jak najlepiej przygotować się do przyszłej współpracy z nową strukturą nadzorczą, czy to na zasadzie partnerstwa (bliskiej współpracy), czy też pozostając w roli aktywnego (nie biernego!) obserwatora<sup>87</sup>.

Pomimo powyższych zmian, do zapewnienia stabilności sektora bankowego konieczne będą kolejne reformy. Zaproponowane przez instytucje UE zmiany powinny przyczynić się do polepszenia ochrony banków przed destabilizacją sektora finansowego, jednak ich zakres z uwagi na ograniczenia projektu unii bankowej do krajów strefy euro, z jednej strony, oraz sektora bankowego z drugiej, może się okazać niewystarczający. Do realizacji wyżej wymienionych reform konieczne jest podejmowanie inicjatyw wykraczających także poza obszar rynku finansowego. W procesie decyzyjnym należy zatem uwzględnić wiele czynników, które wpływają na kształt całej gospodarki, a nie tylko jednego jej sektora. Potrzebne są do tego nie tylko badania zmian zachowań uczestników rynku, ale także obserwacje socjologiczne oraz studia z zakresu finansów behawioralnych. Interdyscyplinarne podejście do kwestii poprawy prawa finansowego powinno stać się standardem.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, zintegrowane ramy finansowe, unia bankowa, jednolity mechanizm nadzorczy, Europejski Bank Centralny

### **Abstract**

The financial crisis that started in 2007 revealed serious deficiencies in existing solutions that were supposed to secure financial stability of the banking system not only in the EU but in the whole world. Thus there has been a need for an approach focusing on a stronger banking supervision system that would be equipped with tools and measures facilitating the implementation of new provisions in all member states of the EU as well as eradicating the recognized shortcomings in the banking supervisory framework.

New foundations for consolidated banking market supervision should be thoroughly considered since lack of transparency and overregulation are not likely to facilitate the process of restoring financial stability. So recognizing potential problems and their origins while drafting proposals for the changes to be implemented

---

<sup>87</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 180.



will possibly contribute first to a more efficient adoption of these provisions and second, if necessary, to easier amendment of the introduced framework.

The article focuses on the comprehensive examination of the competences of institutions operating since 2011 within the financial supervision architecture at an EU level, including a critical review of the new proposals (single supervisory mechanism within the banking union) to be implemented in 2014. Considerable emphasis is put on the role of the ECB in regulating and controlling the banking sector.

**Key words:** European Union, integrated financial framework, banking union, Single Supervisory Mechanism, European Central Bank

## Bibliografia

### Artykuły i publikacje książkowe

*A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone*, Press Release, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-679\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en) (dostęp: 01.08.2013).

Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Europrawo, Warszawa 2010.

Carmassi J., Di Noia C., Micossi S., *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, No. 282, CEPS Policy, 18 September 2012.

Cervellati E.M., Fioriti E., *Financial Supervision in EU Countries*, EFMA Annual Meeting, Helsinki, 25–29.06.2003, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=873064](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=873064) (dostęp: 01.08.2013).

De Gregorio J., *Recent challenges of inflation targeting*, [w:] *Perspectives on inflation targeting, financial stability and the global crisis*, BIS Papers No. 51.

de Larosière J. (i in.), *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels, 25.02.1009, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (dostęp: 01.08.2013).

Delimatsis P., *Financial Innovation and Prudential Regulation – The New Basel III Rules*, World Trade Centre, TILEC Discussion Paper DP 2012-016, Tilburg 23.04.2012.

Dombret A., Tucker P., *A blueprint for finishing the job on financial regulation*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr 22, Frankfurt/London 23.05.2012.

*EU Banking Union, Right idea, poor execution*, EU Monitor European Integration, DB Research, 04.09.2013.

*European Parliament finalises Financial Supervisory Architecture*, Linklaters, 05.10.2010, <http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/A12544968.pdf> (dostęp: 01.08.2013).

Ferran E., *Crisis-Driven EU Financial Regulation Reform*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 6/2012, March 2012.

- Ferran E., *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 29/2011, May 2011.
- Financial Supervision in the EU*, Financial Market Special, EU Monitor 84, 04.08.2011.
- Goyal R. (i in.), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF, 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf> (dostęp: 01.11.2013).
- Heinemann F., Schüller M., *A Stiglerian View on Banking Supervision*, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim May 2003.
- Hübner D., *Europa nie ma chwili do stracenia*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1073752.html?print=tak&p=0> (dostęp: 10.01.2014).
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Lanoo K., *Concrete steps towards more integrated financial oversight: the EU response to crisis*, Centre for European Policy Studies, Task Force Report, 2008.
- Liikanen E., *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, 2 October 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf) (dostęp: 01.11.2013).
- Masciandaro D., Nieto M.J., Quintyn M., *Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors*, IMF Working Paper WP/09/142.
- Pan E.J., *Four challenges to financial regulatory reform*, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 280, Villanova Law Review, Vol. 55, 10.12.2009.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Bank centralny i stabilność finansowa – ku nowemu konsensusowi*, [w:] A. Alińska, *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Quintyn M., Ramirez S., Taylor M., *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*, IMF Working Paper, WP/07/25.
- Schoenmaker D., *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper, No. 19, Duisberg, January 2012.
- Sławiński A., *Kierunki ewolucji nadzoru bankowego*, [w:] A. Alińska (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Till default do us part*, „The Economist”, 08.06.2013.
- US financial market reform, The economics of the Dodd-Frank Act*, DB Research, EU Monitor 77, 28.09.2010.
- Van Meerten H., Ottow A., *The proposals for the European Supervisory Authorities: the right (legal) way forward?*, Clifford Chance, New York, 02.12.2009, <http://ssrn.com/abstract=1517371> (dostęp: 01.08.2013).
- Verhelst S., *Renewed Financial Supervision in Europe*, Egmont Paper 44, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels March 2011.
- Verhelst S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step In Europe's Banking Union?*, Egmont March 2013.

- Veron N., *A realistic bridge towards European banking union*, Breugel Policy Contribution, 2013/09, June 2013.
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Wymeersch E., *The European Banking Union, a first analysis*, Financial Law Institute, Ghent University, 2012.
- Wymeersch E., *The Institutional reforms of the European Financial Supervisory System, an interim report*, Financial Law Institute, Ghent University, ECGI, Working Paper No. 2010-01, Jan 2010.
- Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.

### Akty prawne

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A Roadmap towards a Banking Union*, COM/2012/0510 final – 2012.
- Decyzja Komisji 2009/77/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Decyzja Komisji 2009/78/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Decyzja Komisji 2009/79/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126 of 26.5.2000.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej, Dz.U. L 302 z 17.11.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz.U. L 331 z 15.12.2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego – *Bankowe fundu-*

*sze naprawcze*, COM/2010/0254 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 26.5.2010.

Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 511 final, Brussels 12.9.2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No .../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. L 145 z 31.5.2011.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

### **Strony internetowe**

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf) (dostęp: 01.11.2013).

<https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/4preport/fourpresidentsreport2012-12-05PL.pdf> (dostęp: 01.11.2013).

---

# Miscellanea

---

*Romuald Szymczak\**

*Jakub Kerlin\*\**

## INFORMACJA DOTYCZĄCA ZASAD GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W SYSTEMIE HISZPAŃSKIM

### INFORMACJE OGÓLNE

Za gwarantowanie depozytów w Hiszpanii odpowiada Fundusz Gwarantowania Depozytów Instytucji Kredytowych (po hiszpańsku: *Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito* – FGDEC, oficjalne tłumaczenie nazwy na język angielski: *Deposit Guarantee Fund of Credit Institutions*). Jest to instytucja stosunkowo nowa, powołana do życia w październiku 2011 r., wskutek zintegrowania dotychczasowej struktury gwarancyjnej, składającej się z trzech rozdzielnych podmiotów:

1. Funduszu Gwarantowania Depozytów w Instytucjach Bankowych (po hiszpańsku: *Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios* – FGDEB; oficjalne tłumaczenie nazwy na język angielski: *Deposit Guarantee Fund for Banking Establishments*) gwarantującego depozyty w bankach komercyjnych;
2. Funduszu Gwarantowania Depozytów w Kasach Oszczędnościowych (*Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros* – FGDCA);

---

\* Romuald Szymczak – dyrektor Departamentu Współpracy Zagranicznej w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

\*\* Jakub Kerlin – doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz pracownikiem Departamentu Współpracy Zagranicznej w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

3. Funduszu Gwarantowania Depozytów w Spółdzielczych Bankach Kredytowych (*Fondo de Garantía de Depósitos en las Cooperativas de Crédito* – FGDEC).

Prekursor dzisiejszego systemu – FGDEB rozpoczął działalność jesienią 1977 r., w reakcji na wybuch kryzysu sektora bankowego w Hiszpanii lat 1977–1985 i był jedną z najstarszych instytucji gwarantowania depozytów w Europie. Pozostałe dwa fundusze (FGDCA i FGDEC) zostały utworzone odpowiednio w 1980 r. i w 1982 r. Na kanwie ostatnich zmian i konsolidacji systemu FGDEC stał się jednolitym podmiotem gwarancyjnym, który przejął prawa i obowiązki swoich poprzedników.

FGDEC prowadzi działalność opierając się na systemie prawa cywilnego, nie podlegając normom regulującym instytucje państwowe. FGDEC ma osobowość prawną, a jego siedziba znajduje się w Madrycie. W założeniach fundusz realizuje dwie podstawowe funkcje:

- 1) jest instytucją gwarantowania depozytów oraz papierów wartościowych powierzonych instytucjom kredytowym do wysokości limitów ustalonych przepisami prawa oraz
- 2) ma uprawnienia do podejmowania działań restrukturyzacyjnych i pomocowych w stosunku do banków, kas oszczędnościowych i spółdzielni kredytowych zagrożonych upadłością.

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego w Hiszpanii jest Dekret Królewski nr 16/2011 z 14 grudnia 2011 r. ustanawiający Fundusz Gwarantowania Depozytów Instytucji Kredytowych.

W 2000 r. powołano do życia Stowarzyszenie Zarządzające Funduszami Gwarantowania Depozytów w Instytucjach Kredytowych (*Sociedad Gestora de los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito*). Pierwotnym celem działalności stowarzyszenia było zarządzanie i administrowanie środkami wszystkich trzech funduszy gwarancyjnych. Po reformie systemu gwarancyjnego rola ta została utrzymana w stosunku do FGDEC. Kapitał zakładowy stowarzyszenia wynosi 999 000 EUR i obecnie pozostaje w całości objęty przez FGDEC. Działalność stowarzyszenia jest na bieżąco kontrolowana przez trzyosobową Radę Kontrolną (*Consejo de Control*), w skład której wchodzi po jednym przedstawicielu każdej z trzech grup instytucji kredytowych.

Fundusz Gwarantowania Depozytów Instytucji Kredytowych jest członkiem Europejskiego Forum Gwarantów Depozytów (EFDI), nie należy natomiast do Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI).

Uczestnictwo w systemie gwarantowania jest obowiązkowe dla wszystkich instytucji kredytowych wpisanych do rejestru Banku Hiszpanii. Przynależność do systemu oddziałów instytucji licencjonowanych w innych państwach członkowskich UE jest fakultatywna. Na koniec 2012 r. członkostwem w FGDEC objętych było 181 podmiotów, co w stosunku do 2011 r. stanowi spadek liczby członków systemu o 18 instytucji. Zmniejszająca się liczba podmiotów objętych gwarantowaniem

depozytów wynika z dużej liczby przejęć i fuzji, które miały miejsce w Hiszpanii w 2012 r.

Od czerwca 2007 r. działa w Polsce oddział Caja De Ahorros Y Pensiones De Barcelona. Instytucja ta ma m.in. uprawnienia do przyjmowania depozytów i innych środków podlegających zwrotowi. Oddział ten jest objęty gwarancjami FGDEC.

## 1. ORGANY DECYZYJNE

Działalnością funduszu kieruje Komitet Zarządzający (*Comisión Gestora*), w którego skład wchodzi dwunastu członków, z czego połowa nominowana jest przez Bank Hiszpanii, a pozostałych sześciu to przedstawiciele banków, kas oszczędnościowych i spółdzielni kredytowych będących członkami systemu. Kadencja członków Komitetu trwa 4 lata, z możliwością reelekcji. Wyjątkiem jest zastępca gubernatora banku centralnego, który z urzędu jest również Przewodniczącym Komitetu i którego mandat pokrywa się z kadencją w banku centralnym. Komitet Zarządzający raportuje bankom będącym członkami Funduszu oraz Bankowi Hiszpanii.

Przewodniczącym Komitetu Zarządzającego FGDEC jest obecnie Fernando Restoy Lozano, wiceprezes Banku Hiszpanii. Dyrektorem generalnym Stowarzyszenia Zarządzającego Funduszami Gwarantowania Depozytów jest natomiast Luis Lorenzo Olmeda.

## 2. ZAKRES GWARANCJI DEPOZYTÓW

Fundusz gwarantuje osobom fizycznym i prawnym wkłady na rachunkach w instytucjach kredytowych. Gwarancje obejmują również papiery wartościowe zdeponowane lub zarządzane przez te instytucje. Zgodnie z wymogami Dyrektywy 2009/14/EC, gwarancjami objęte są depozyty wraz z odsetkami według stanu na dzień zawieszenia działalności banku do maksymalnej, łącznej wysokości 100 000 EUR<sup>1</sup>. Do tej wysokości gwarancje obejmują 100% przedmiotowej kwoty. Gwarantowane są zarówno depozyty w euro, jak i w walutach obcych, w tym krajów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W przypadku wspólnych rachunków dwóch lub więcej osób, każda z nich uprawniona jest do zwrotu środków w wysokości do równowartości 100 000 EUR.

---

<sup>1</sup> Osobny limit w wysokości 100 000 EUR obowiązuje w przypadku papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych klienta instytucji kredytowej – jako gwarancja dla inwestorów.

Podwyższenie maksymalnego poziomu gwarancji do wysokości obowiązującej obecnie nastąpiło 13 października 2008 r. na mocy decyzji rządu hiszpańskiego (Dekret Królewski nr 1642/2008 z 6 października 2008 r.). Decyzja ta była częścią składową programu poprawy płynności sektora instytucji kredytowych w Hiszpanii oraz objęcia gwarancjami rządowymi nowych operacji podejmowanych przez banki i kasy oszczędnościowe.

Wyłączeniu spod gwarancji podlegają depozyty administracji publicznej, instytucji finansowych, w tym firm ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych, firm *venture capital* i biur maklerskich. Podobnie jak w przypadku rozwiązań obowiązujących w Polsce, gwarancją objęte są depozyty wszystkich pozostałych podmiotów gospodarczych, w tym również dużych przedsiębiorstw.

Do wypłaty sum gwarantowanych nie są uprawnieni wyżsi menadżerowie likwidowanego banku lub kasy i ich krewni, członkowie zarządu i ich krewni, udziałowcy posiadający znaczne udziały w kapitale (nie został określony próg liczbowy), a także podmioty kontrolujące jego działalność. Świadczenia nie przysługują również w odniesieniu do środków pochodzących z przestępstw, w tym transakcji związanych z praniem brudnych pieniędzy.

### 3. ZASADY WYPŁATY ŚRODKÓW GWARANTOWANYCH

Wypłaty świadczeń gwarancyjnych następują w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z niżej wymienionych sytuacji:

- ❖ ogłoszenia upadłości instytucji kredytowej;
- ❖ ogłoszeniu przez Bank Hiszpanii, jako organ nadzorczy, zawiadomienia o niezdolności danej instytucji kredytowej do obsługi depozytów w związku z jej złą sytuacją finansową.

Termin wypłaty świadczeń gwarancyjnych w odniesieniu do depozytów został skrócony z 3 miesięcy do 20 dni roboczych od momentu zaistnienia jednej z powyższych okoliczności. W wyjątkowych przypadkach fundusz może wystąpić do banku centralnego z wnioskiem o wydłużenie tego okresu o maksymalnie 10 dni roboczych<sup>2</sup>.

W ostatnich pięciu latach nie zanotowano w Hiszpanii upadłości instytucji kredytowych wiążących się z koniecznością wypłaty środków gwarantowanych. Podejmowano jednak działania pomocowe polegające m.in. na udzielaniu pomocy finansowej przy konsolidacji sektora instytucji kredytowych.

---

<sup>2</sup> Do wyjątkowych przypadków można zaliczyć dużą liczbę deponentów i inwestorów, konieczność wypłaty gwarancji z rachunków w innych państwach lub trudności związane z prawidłową weryfikacją rzeczywistego stanu depozytów gwarantowanych.



#### 4. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA I ZASOBY FINANSOWE

Hiszpański fundusz gwarantowania depozytów finansowany jest na zasadzie *ex ante* z opłat rocznych wnoszonych przez instytucje członkowskie. O wysokości opłat na dany rok decyduje Minister Gospodarki, przy czym jej maksymalna wysokość wynosi 0,3% depozytów gwarantowanych według stanu na koniec roku finansowego. Opłaty wnoszone są do końca ostatniego dnia roboczego lutego w danym roku. Obecna podstawowa stawka wnoszona rocznie przez członków systemu została ustalona poniżej maksymalnej i wynosi 0,2%, co w 2012 r. przełożyło się na wpływy do funduszu w wysokości ok. 1,85 mld euro tytułem opłaty podstawowej. Ponadto na mocy Dekretu Królewskiego nr 771/2011 w 2012 r. zdecydowano się wezwać uczestników systemu gwarantowania do wniesienia dodatkowej jednorazowej składki, według następującego klucza:

- ❖ 0,06% sumy depozytów gwarantowanych dla banków komercyjnych;
- ❖ 0,1% sumy depozytów gwarantowanych dla kas oszczędnościowych;
- ❖ 0,08% sumy depozytów gwarantowanych dla spółdzielczych banków kredytowych.

Dodatkowa składka pozwoliła na uzyskanie przez FGDEC kolejnych ok. 670 mln euro.

W wyjątkowych sytuacjach zagrożenia stabilności systemu finansowego, fundusz może zostać zasilony środkami pochodzącymi z banku centralnego. Dodatkowo instytucje członkowskie mogą zostać zobowiązane przez Komitet Zarządzający do wniesienia składek uzupełniających. Decyzja taka może być podjęta w sytuacji wystąpienia deficytu na rachunku funduszu. Składki uzupełniające służą wówczas pokryciu deficytu i obliczane są na takich samych zasadach jak standardowe składki roczne. Taka sytuacja wystąpiła w lipcu 2012 r., kiedy Komitet Zarządzający FGDEC ujawnił ujemne saldo funduszu gwarancyjnego wynoszące w przybliżeniu 2,03 mld euro, będące skutkiem wzmożonej aktywności pomocowej funduszu. W związku z koniecznością przywrócenia potencjału finansowego funduszu, Komitet Zarządzający nałożył na członków systemu zobowiązanie do wniesienia w okresie dziesięcioletnim kwoty 2,346 mld EUR w równych ratach rocznych. Ciężar uzupełniającej rocznej składki całkowitej wynoszącej 234,6 mln EUR został rozłożony równomiernie pomiędzy uczestników systemu – proporcjonalnie do wielkości ich zwykłych wpłat. Wartość powyższej składki uzupełniającej może być jednak odliczana od należności będącej składką zwykłą (ustaloną na poziomie 0,2% sumy depozytów gwarantowanych). *De facto* więc składka uzupełniająca nie wzmacnia potencjału finansowego funduszu, bowiem w 2013 r. fundusz otrzymał ok. 1,58 mld EUR tytułem składki zwykłej oraz ok. 235 mln EUR będącej składką uzupełniająca, co łącznie stanowi właśnie 0,2% wartości depozytów gwarantowanych.

W przypadku gdy zgromadzone fundusze osiągną lub przekroczą 1% podstawy naliczania opłat rocznych (poziom docelowy), członkowie systemu gwarantowania

mogą zostać zwolnieni przez Ministra Gospodarki, działającego na wniosek Banku Hiszpanii, z dokonywania kolejnych opłat rocznych.

Na koniec 2012 r. zakumulowane zasoby finansowe hiszpańskiego funduszu gwarantowania depozytów skurczyły się znacząco w porównaniu do lat ubiegłych i wynosiły w przybliżeniu **855,42 mln EUR**, stanowiąc **0,11%** wartości gwarantowanych depozytów i papierów wartościowych ze współczynnikiem 68,55% pokrycia. Łączna suma objętych gwarancjami depozytów i papierów wartościowych złożonych w hiszpańskich instytucjach kredytowych wynosiła na koniec 2012 r. ponad 1160 mld EUR, z czego blisko 800 mld EUR stanowiły depozyty i papiery wartościowe gwarantowane<sup>3</sup>.

Zgromadzone środki fundusz inwestuje w dłużne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub inne aktywa charakteryzujące się niskim ryzykiem i wysoką płynnością. Średnia ważona zapadalność papierów wartościowych w 2012 r. wynosiła 81 dni.

Dekretem Królewskim z 26 czerwca 2009 r. utworzono Fundusz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (*Fund for Orderly Bank Restructuring* – FOBR) odpowiedzialny za konsolidację sektora bankowego, poprawę wypłacalności instytucji kredytowych, a w 2012 r. poszerzono jego mandat o przeprowadzanie procesu uporządkowanej likwidacji. FOBR jest administrowany przez niezależny Komitet Zarządzający, składający się z dziewięciu członków desygnowanych m.in. przez Bank Centralny Hiszpanii. FOBR w 2009 r. został zasilony przez wszystkie trzy fundusze gwarancyjne będące poprzednikami FGDEC, proporcjonalnie do wielkości zgromadzonych depozytów łączną kwotą w wysokości 2,25 mld EUR<sup>4</sup>. Od tego czasu nie pobierano więcej składek na zasilenie FOBR z systemu gwarantowania depozytów.

## 5. INNA DZIAŁALNOŚĆ HISZPAŃSKIEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Hiszpański fundusz gwarantowania depozytów został wyposażony w szeroki mandat uprawnień, umożliwiający prowadzenie działań prewencyjnych i restrukturyzacyjnych na rzecz instytucji członkowskich, współpracując na tym polu z FROB<sup>5</sup>. Działania pomocowe Funduszu mogą obejmować:

- ❖ pomoc finansową w formie subwencji, niskoprocentowanej pożyczki lub nabyć przez fundusz wybranych aktywów (akcji, części lub całości portfela kredytowego, zastawionych nieruchomości);

<sup>3</sup> Dane dla depozytów i papierów wartościowych prezentowane są przez fundusz zbiorczo.

<sup>4</sup> Dodatkowo budżet FROB zasilono kwotą 6,75 mld euro pochodzącą z budżetu krajowego.

<sup>5</sup> Rola FGDEC ogranicza się do zapewnienia kapitałowego wsparcia czynności podejmowanych przez FROB.

- ❖ udzielenie gwarancji instytucji zainteresowanej przejęciem zagrożonego banku lub kasy;
- ❖ objęcie przez fundusz nowych akcji danej instytucji lub ułatwienie fuzji z inną instytucją finansową;
- ❖ wsparcie procesu zmian w systemie zarządzania bankiem lub kasą.  
Koszt takich działań jest odnoszony do kosztu, jaki dany fundusz poniósłby, gdyby zaistniała konieczność wypłaty sum gwarantowanych. W okresie kryzysu lat 2008–2009 oraz do końca 2012 r. FGDEC w porozumieniu z FROB realizował działania pomocowe dla instytucji członkowskich. Do niektórych z nich należą:
  - ❖ zakup akcji uprzywilejowanych Caja Castilla la Mancha za 1,3 mld EUR w ramach prowadzonego przez Bank Hiszpanii przejęcia kasy i zasilenia jej nowymi środkami w łącznej wysokości 3,0 mld EUR;
  - ❖ przejęcie 100% kapitału zakładowego Banco CAM S.A. o wartości blisko 5,3 mld EUR w ramach operacji przejęcia tego banku i późniejszej jego odsprzedaży Banco Sabadell S.A.;
  - ❖ finansowe wsparcie przejęcia UNNIM Banc S.A. przez BBVA udzielone w wysokości prawie 953 mln EUR.

## 6. DANE KONTAKTOWE

Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito  
C/ José Ortega y Gasset, 22 – 5<sup>a</sup> planta  
28006 Madrid  
España  
Strona internetowa: [www.fgd.es](http://www.fgd.es)  
Telefon: 00 34 91 431 66 45  
Faks: 00 34 91 575 57 28  
E-mail: [fogade@fgd.es](mailto:fogade@fgd.es)

## 7. SYNTETYCZNE PORÓWNANIE CECH POLSKIEGO I HISZPAŃSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

	<b>Polski system gwarantowania depozytów</b>	<b>Hiszpański system gwarantowania depozytów</b>
Realizowane funkcje	Gwarantowanie depozytów oraz działalność pomocowa	Gwarantowanie depozytów, papierów wartościowych i innych instrumentów finansowych, działalność pomocowa
Limity gwarancyjne	100 000 EUR w 100%	100 000 EUR w 100%
Maksymalna wypłata	100 000 EUR	100 000 EUR
Kompensacja z zobowiązaniami	NIE	NIE
<b>Wyłączenia spod gwarancji</b>		
Instytucje finansowe wskazane w art. 4 (5) Dyrektywy 2006/48/WE	TAK	TAK
Firmy ubezpieczeniowe	TAK	TAK
Rząd i administracja centralna	TAK	TAK
Władze samorządowe	NIE	TAK
Banki	TAK	TAK
Fundusze inwestycyjne	TAK	TAK
Fundusze emerytalne	TAK	TAK
Kadra zarządzająca	TAK	TAK
Akcjonariusze banku	TAK	TAK
Bliscy osób odpowiedzialnych	NIE	TAK
Inne przedsiębiorstwa w tej samej grupie	NIE	TAK

	<b>Polski system gwarantowania depozytów</b>	<b>Hiszpański system gwarantowania depozytów</b>
Podmioty nieuprawnione do sporządzania uproszczonych sprawozdań finansowych	NIE	NIE
Depozyty nieimienne	TAK	TAK
Depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości banku	NIE	TAK
Dłużne papiery wartościowe emitowane przez bank	TAK*	TAK
Depozyty w walutach spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego	NIE	NIE
Depozyty związane z praniem pieniędzy	TAK	TAK

\* gwarancjami objęte są bankowe papiery wartościowe emitowane na podstawie prawa bankowego.

Podstawowe różnice między działającym w Polsce Bankowym Funduszem Gwarancyjnym a hiszpańskim Funduszem Gwarantowania Depozytów Instytucji Kredytowych są następujące:

- ❖ hiszpański system gwarantowania depozytów pełni również funkcje gwarancyjne dla inwestorów;
- ❖ funkcje systemu hiszpańskiego obejmują zadania związane z przeprowadzeniem procesu restrukturyzacji banków w porozumieniu i we współpracy z Funduszem Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków;
- ❖ w systemie hiszpańskim nie występuje przedawnienie roszczeń deponentów, którzy utracili dostęp do swoich depozytów<sup>6</sup>;
- ❖ środki finansowe funduszu hiszpańskiego zarządzane są przez podmiot zewnętrzny – stowarzyszenie, w którym fundusz posiada wszystkie udziały.

<sup>6</sup> Obecnie w systemie hiszpańskim prowadzone są prace nad wprowadzeniem piętnastoletniego okresu przedawnienia roszczeń.

## Bibliografia

- Raport roczny FGDEC za rok 2012, <http://www.fgd.es/files/pdf/Fgdecing2012.pdf>
- Raport roczny FGDEC za rok 2011, <http://www.fgd.es/files/pdf/Bancosin111.pdf>
- Strona internetowa FGDEC, [www.fgd.es](http://www.fgd.es)
- Raport roczny FROB za rok 2012, [http://www.frob.es/financiera/docs/FROB\\_CCAA\\_ING\\_12.pdf](http://www.frob.es/financiera/docs/FROB_CCAA_ING_12.pdf)
- Royal Decree Law 9/2009 of June 26 on bank restructuring and credit institution equity reinforcement, [http://www.frob.es/legislacion/docs/RD-ley\\_9-2009%28english%20version%29%20prot.pdf](http://www.frob.es/legislacion/docs/RD-ley_9-2009%28english%20version%29%20prot.pdf)
- Strona internetowa Funduszu Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków <http://www.frob.es>
- International Monetary Fund, Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes, IMF Country Report No. 12/141, June 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12141.pdf>
- International Monetary Fund, Spain: inancial Sector Reform – Second Progress Report, IMF Country Report No. 13/54, March 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1354.pdf>
- Sociedad Gestora De Los Fondos De Garantía De Depósitos En Entidades De Crédito Agrupación De Interés Económico Informe Correspondiente Al Ejercicio Comprendido Entre El 1 De Enero De 2012y El 12 Dedicembre De 2012, <http://www.fgd.es/files/pdf/SOC2012.pdf>
- FSB, Thematic Review on Deposit Insurance Systems, Peer Review Report, 8 February 2012, [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_120208.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120208.pdf)
- Ministry of Economy and Finance, Financial System Reform: Reform of the Deposit Guarantee Fund, 06 – X – 2011, [http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollection-Documents/en-gb/Financial%20Sector/111006\\_Deposit\\_Guarantee\\_Fund.pdf](http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollection-Documents/en-gb/Financial%20Sector/111006_Deposit_Guarantee_Fund.pdf)

*Paweł Sebastian Bafia\**  
*Tomasz Kneпка\*\**

## **SPRAWOZDANIE Z OGÓLNOPOLSKIEGO SEMINARIUM NAUKOWEGO PT. PRAWO RYNKU FINANSOWEGO**

W polskiej nauce prawa koncepcja prawa rynku finansowego przebija się z trudem. Dlatego też celem Seminarium Naukowego zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie 25 września 2013 r. było ukazanie przede wszystkim specyfiki prawa rynku finansowego i poszukiwanie jego odrębności gałęziowej. Seminarium miało za zadanie także zarysowanie kluczowych problemów łączących się z sektorową regulacją poszczególnych usług finansowych w gronie prawników zajmujących się naukowo prawną regulacją świadczenia usług finansowych na rynku finansowym i jego architekturą instytucjonalną. Inicjatorami Seminarium byli profesorowie Anna Jurkowska-Zeidler (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego) oraz Piotr Zapadka (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego).

W wystąpieniach otwierających seminarium zwrócono uwagę, że coraz częściej w publikacjach pojawiają się poglądy o wyodrębnianiu się prawa rynku finansowego jako nowego działu prawa, nowej dziedziny czy nawet gałęzi prawa oraz konieczności umiejscowienia badań nad prawem rynku finansowego w nauce prawa

---

\* Paweł Sebastian Bafia, mgr prawa, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

\*\* Tomasz Kneпка, mgr prawa, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

finansowego. Seminarium podzielono na dwie części. Pierwsza dotyczyła doktryny prawa, druga zaś roli instytucji międzysektorowych i banku centralnego dla regulacji rynku finansowego.

W części pierwszej prof. Eugenia Fojcik-Mastalska (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego) stwierdziła, że nie ma już wątpliwości co do tego, że prawo rynku finansowego jest działem prawa z pogranicza prawa finansowego i cywilnego. Samodzielna gałąź prawa, czy nawet dział prawa, musi spełniać następujące kryteria: posiadać zasady ogólne, część ogólną, wspólne źródła prawa, wspólne zasady tworzenia i stosowania prawa. Prawo rynku finansowego ma te cechy, bowiem w większym stopniu jest zwarte i integralne niż prawo finansowe jako całość. Podstawą wyodrębnienia nowej gałęzi jest europejski porządek prawny oraz zharmonizowane prawo krajów członkowskich. Jeżeli zaakceptujemy odrębność i specyfikę prawa rynku finansowego, to niewątpliwie specjalizacja badawcza w tej dziedzinie powinna być wyodrębniona i powszechnie uznawana.

Prof. Marek Michalski (Wydział Prawa i Administracji UKSW) odniósł się do sześciu etapów rozwoju prawa rynku finansowego – od klasycznego prawa rynku kapitałowego do zintegrowanego rynku finansowego – wskazując, że od 2005 r. mówi się o rynku finansowym z kluczowym dla niego pojęciem instrumentu finansowego, a nie o rynku kapitałowym. Prof. Mariola Lemonnier (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego) dodała, że powodem powstania autonomicznej gałęzi prawa, jaką jest prawo podatkowe we Francji, były przyczyny użyteczne (np. ujednoczenia kognicji w sprawach podatkowych, ucieczka przed opodatkowaniem, zapobieganie oszustwom podatkowym). Podobny pogląd wygłosił prof. Piotr Zapadka. Opierając się na rynku usług finansowych powstaje linia orzecznicza, a następnie doktryna. Z kolei prof. Marcin Olszak (Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego i dyrektor Departamentu Prawnego Komisji Nadzoru Finansowego) przypomniał ideę powołania sądu finansowego. Prof. Michalski wskazał w tym kontekście na problemy z powstaniem sądu finansowego z punktu widzenia systemu sądowego w Polsce. Z kolei prof. Tomasz Nieborak (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) stwierdził, że gałąź prawa wyłoni się poprzez publikacje z wątkami europeizacji oraz ekonomizacji prawa.

Dr Edyta Rutkowska-Tomaszewska (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii UW) zwróciła uwagę, że ochrona klienta usług finansowych też może być przesłanką do wyodrębnienia nowej gałęzi prawa. Badając najnowsze regulacje prawa usług finansowych w obrębie prawa rynku finansowego: ustawę o obrocie instrumentami finansowymi i ustawę o usługach płatniczych, mamy do czynienia z ochroną klienta, która wyrasta z prawa konsumenckiego, ale nie jest czystym prawem konsumenckim. To rynek finansowy pokazał, że konsumenta należy chronić – choć nie tylko jego. Zainspirowało to dyskusję o rozszerzeniu katalogu podmiotów objętych ochroną na rynku usług finansowych.



W toku dyskusji prof. Dorota Maśniak (Wydział Prawa i Administracji UG) pytała, czy jest uzasadnione wyodrębnienie gałęzi prawa, która miałaby obejmować prawo rynku ubezpieczeniowego? Jeśli chodzi o polską doktrynę prawa ubezpieczeniowego, to od wielu lat jest bardzo silnie broniący pogląd, że mamy kompleksową gałąź prawa ubezpieczeniowego, która wykracza poza podziały na prawo publiczne i prawo prywatne i obejmuje również prawo rynku ubezpieczeniowego. Jeżeli jest prawo ubezpieczeniowe jako kompleksowa gałąź prawa, to jaka jest potrzeba rozwijania nauki prawa rynku finansowego o prawo rynku ubezpieczeń? Ponadto szczegółowo uzasadniła specyfikę regulacji rynku ubezpieczeniowego jako części rynku finansowego, zarówno w wymiarze europejskim, jak i krajowym.

Prof. Kamil Zeidler (Katedra Teorii i Filozofii Państwa i Prawa UG), nawiązując do wcześniejszych argumentów, podkreślił, że ocena, czy mamy do czynienia z kompleksową gałęzią prawa będzie efektem testu kryteriów.

Prof. Michalski apelował, aby na prawo rynku finansowego patrzeć przez pryzmat zachodzących zjawisk gospodarczych i ich dynamikę powodującą nowe problemy, które przez ustawodawcę powinny być traktowane w obszarze zintegrowanego rynku finansowego. Na tym tle prof. Olszak podniósł problem zbyt dużej ogólności celu jakim jest stabilność rynku finansowego.

W kolejnym głosie prof. Magdalena Fedorowicz (Instytut Prawa Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej) również nawiązała do wyodrębniania gałęzi prawa i dodała, że jeśli mówimy o prawie Unii Europejskiej jako podstawie autonomizacji prawa rynku finansowego, to do uzasadnień etycznych należy dołączyć dwa uzasadnienia stanowiące o potrzebie wyodrębnienia prawa rynku finansowego. Pierwszym jest potrzeba zwrócenia uwagi na aksjologię, czyli stabilność finansową, która jest dobrem prawnie chronionym na rynku finansowym UE. Drugim jest potrzeba teleologiczna, czyli cele ochronne w ramach poszczególnych segmentów rynku finansowego. W dalszej części swojej wypowiedzi prof. Fedorowicz dodała, że materia dotycząca rynku finansowego nie należy do materii jednolitej (materii wyłącznej UE). Ponadto w UE obserwujemy unifikację (najważniejszych z punktu widzenia stabilności finansowej) regulacji, w ramach których unijny nadzorca może co do zasady wydawać prawnie wiążące decyzje. Na poziomie unijnej regulacji rynku finansowego mamy także *soft law* (*soft law* nowej generacji), które coraz bardziej nabiera znaczenia. *Soft law* pojawia się w rozporządzeniach oraz dyrektywach unijnych, jest również w wiążących standardach technicznych (*Binding Technical Standards* – BTS), które są wprowadzane w aktach bezpośrednio skutecznych, wywierających skutki na rynku. Na problemy praktyczne w zakresie procedury administracyjnej, które wiążą się ze stosowaniem regulacji rynku finansowego, zwrócił uwagę dr Piotr Stanisławiszyn (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego). Z kolei prof. Witold Srokosz (Katedra Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UW) podkreślił, że w przypadku prawa rynku finansowego mamy do czynienia z bardzo wąską specjalizacją naukową.

Podsumowując pierwszą część spotkania, prof. Jurkowska-Zeidler stwierdziła, że w chwili obecnej nie ma wątpliwości, iż celem regulacji prawa rynku finansowego jest bezpieczeństwo rynku finansowego. Podkreśliła również, że nie da się tej nowej dziedziny prawa umieścić w prawie publicznym albo prywatnym, jest to swoiste połączenie prawa publicznego z prywatnym. Mamy zbudowaną instytucjonalną sieć bezpieczeństwa finansowego, w skład której wchodzi: Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, system gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów – to jest kompletny system instytucjonalny, a silną legitymację daje mu prawo europejskie. Należy podkreślić rolę Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego – na arenie europejskiej i międzynarodowej działania tych instytucji tworzą ramy zintegrowanego rynku, co daje najlepsze uzasadnienie dla wyodrębnienia nowej gałęzi prawa, jaką jest prawo rynku finansowego.

Druga dyskusja została poświęcona roli instytucji międzysektorowych i banku centralnego do regulacji rynku finansowego. Analizowano zmiany w zakresie sieci bezpieczeństwa rynku finansowego związane z budową nowej architektury europejskiego nadzoru finansowego, pozycję krajowych organów nadzoru, efektywność *safety net* na poziomie krajowym i unijnym, oraz kwestię ewentualnego przystąpienia Polski do unii bankowej. Bardzo dużo miejsca poświęcono zmianie roli banku centralnego w zakresie zapewnienia stabilności rynku finansowego. Odpowiednik Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ma powstać także na poziomie krajowym.

Na wstępie prof. Jurkowska-Zeidler zwróciła uwagę, że w wielu nowych regulacjach, których zwieńczeniem jest unia bankowa, nie można tracić z pola widzenia klienta usług bankowych. Ochrona prawna i bezpieczeństwo depozytów klientów powinny być głównym obiektem troski ustawodawców. Należy znaleźć społeczną legitymację dla działań mających na celu ratowanie dużych banków, ponieważ nie da się wyeliminować związku pomiędzy niestabilnością rynku finansowego a budżetami państw. Nawet najlepszy system gwarantowania depozytów nie spełni swojej funkcji, gdy będziemy mieli do czynienia z „bankami zbyt dużymi, żeby upaść”. Kwestia ta nabiera nowego znaczenia z polskiego punktu widzenia, jako że nasz kraj jest krajem goszczącym dla zagranicznych instytucji kredytowych, dlatego też polski system gwarantowania depozytów musi być w stanie wywiązywać się ze swoich zadań także w razie kłopotów tychże instytucji. W nawiązaniu do tego prof. Olszak podkreślił pozytywny konserwatyzm krajowego nadzoru w Polsce, który pozwolił uniknąć kryzysu finansowego. Zadał w związku z tym pytanie, czy ograniczenie kompetencji krajowych organów nadzoru zmniejszy ich elastyczność reagowania, która to elastyczność umożliwia dostosowanie się do specyfiki poszczególnych rynków krajowych.

Prof. Nieborak stwierdził, że nadzór europejski w zaproponowanej formie nie będzie dobrze funkcjonował z uwagi na m.in. kwestię stosowania prawa i charakteru prawnego aktów tworzonych na poziomie europejskim. Te zaliczane do

*soft law* (wiążące standardy techniczne) są tworzone bardzo powoli, co świadczy o niewydolności systemu. Procedury (np. procedura odwoławcza) są zbyt wolne w stosunku do bardzo dynamicznego systemu finansowego. Podkreślił, że efektywny nadzór musi być oparty na informacjach pozyskanych od nadzorów krajowych. Tymczasem nowy pakiet regulacyjny wzmacnia nadzór „na papierze”, ale w rzeczywistości go osłabia, ponieważ czyni go nieefektywnym. Jednocześnie zwrócił uwagę na swoisty renesans bankowości centralnej związany z tworzeniem Europejskiej Unii Bankowej. Odnosząc się do podstaw prawnych sprawowania nadzoru przez Europejski Bank Centralny, prof. Srokosz zwrócił uwagę, że właśnie z nich wynika słabość tego rozwiązania. Nadzór ostrożnościowy został bowiem przekazany EBC tylko i wyłącznie na podstawie jednego przepisu z Traktatu o Funkcjonowaniu UE, z którego można wywnioskować (na podstawie wykładni językowej), że tylko niektóre elementy nadzoru mogą zostać przekazane. Ze stanowiskiem tym, uznając że podstawy prawne kompetencji nadzorczych EBC są wystarczające, nie zgodziły się prof. Fojcik-Mastalska i dr Fedorowicz. Oceniając nowe kompetencje nadane Europejskiemu Bankowi Centralnemu, dr Stanisławiszyn stwierdził, że EBC ma przede wszystkim problem ze skutecznością nadzoru makroostrożnościowego. Jego zdaniem Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego podejmuje zadania spóźnione i nieadekwatne, czego najlepszym przykładem jest regulowanie opcji walutowych. Dodatkowo skrytykował polski projekt legislacyjny, powołujący kolejny obok Komitetu Stabilności Finansowej organ – Radę ds. Ryzyka Systemowego. Odnosząc się do istoty i celu nadzoru makroostrożnościowego, prof. Olszak zwrócił uwagę, że elementy nadzoru makroostrożnościowego znajdują się już w nadzorze mikroostrożnościowym. Mimo to organy sprawujące funkcję wyłącznie makroostrożnościową są potrzebne. Mogłyby one skupić się na szukaniu odpowiedzi na pytanie, w którym miejscu cyklu koniunkturalnego znajduje się rynek w danej chwili. Niezależna Rada oceniająca ryzyko systemowe ma być „sumieniem finansowym państwa”, wytykającym błędy w polityce finansowej.

W odniesieniu do rynku ubezpieczeniowego prof. Maśniak zauważyła, że nadzór makroostrożnościowy stanowi pewnego rodzaju instytucjonalną ochronę przed „siłą rażenia” upadających banków. Wskazała na marginalizację problemów swoistych dla rynku ubezpieczeniowego. Skupienie się nadzoru na bankach ma sens, jeżeli ubezpieczyciele są z nimi powiązani kapitałowo, natomiast np. *bancassurance* polega przede wszystkim na powiązaniu kooperacyjnym. Zdaniem profesora nie powinno się odgórnie zwiększać nadzoru, ale zastosować regulację oddolną, której w chwili obecnej w ogóle się nie wykorzystuje. *Bancassurance* nie doczekało się unormowania ani za pomocą przepisów o umowie ubezpieczenia, ani przepisów o umowach dotyczących czynności bankowych. Daje się ponadto zauważyć naganne zjawisko transponowania przepisów bankowych na prawo ubezpieczeń.

Ważnym tematem w ramach dyskusji był charakter prawny tworzonych na poziomie UE regulacji rynku finansowego. Istnieje tendencja do wypełniania luk

regulacyjnych przez *soft law*, która może być, zdaniem prof. Nieboraka, całkiem dobrym rozwiązaniem. *Soft law* cechuje się pożądaną elastycznością, która może sprostać dynamice rynku. Dodał, że podstawy do stosowania *soft law* muszą mieć solidny fundament w prawie stanowionym.

W dyskusji o efektywności nowej architektury nadzoru w kontekście ewentualnego osłabienia nadzoru krajowego przez nowy pakiet regulacyjny dr Anna Zalcwicz (Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie) wyraziła przekonanie, że do takiego osłabienia zapewne dojdzie. Podkreśliła poruszane wcześniej zagadnienia mające wpływ na takie stanowisko: problem z rozgraniczeniem kompetencji, powstawanie różnych organów na szczeblu krajowym, przekazanie nadzoru do EBC. Nie sprzyja to efektywności nadzoru ani pewności instytucji finansowych co do jego rozstrzygnięć. Jej zdaniem przeregulowanie osłabia nadzór. W odniesieniu do skuteczności nadzoru głos zabrał także mgr Paweł Bafia (Wydział Prawa i Administracji UG), który zwrócił uwagę, że w dyskusji o efektywności nadzoru nie należy zapominać o wielkościach aktywów samych instytucji kredytowych. Efektywny nadzór nad bankami zbyt dużymi w relacji do budżetów państw może być niemożliwy. Zbyt duże banki powinny zostać podzielone.

Podnosząc jeszcze raz temat *soft law*, dr Rutkowska-Tomaszewska nie uznała go za remedium na brak efektywności nadzoru, ponieważ *soft law* też może być nieefektywne. Zazwyczaj tworzone jest ono w odpowiedzi na pojawiające się zapotrzebowanie, którego prawo stanowione nie zdążyło zaspokoić. Podkreśliła, że istnieje możliwość wykorzystania aktów samoregulacji na etapie stosowania prawa, ważne jest więc, żeby nie tylko ustawodawca, ale także wymiar sprawiedliwości chciał nadać nad zmieniającym się rynkiem. W odniesieniu do tych wątków prof. Olszak stwierdził, że rekomendacje KNF są wydawane wtedy, gdy zawiedzie mechanizm samoregulacji. Wiara profesora w faktyczną moc samoregulacji jest ograniczona, zwłaszcza w optyce niedawnego kryzysu globalnego. Zgodził się z tym dr Stanisławiszyn, który podniósł, że ostatni kryzys finansowy zaprzeczył w ogóle idei samoregulacji rynku. Banki przestały też być instytucjami zaufania publicznego, przynajmniej w znacznej części Europy.

W podsumowaniu Seminarium jako pierwsza głos zabrała prof. Lemonnier, która zgodziła się, że prawo rynku finansowego istnieje, i aktualnie potwierdza budowę swojej doktryny, co jest pierwszym krokiem do powszechnego jego uznania. Ekonomiczny aspekt nadzoru powinien być uwzględniony w dyskursie naukowym. Prof. Zbigniew Ofiarski (Wydział Prawa Uniwersytetu Szczecińskiego) uznał, że proces wyodrębniania prawa rynku finansowego jest faktem, a problematyce badawczej z tego zakresu powinno się wyznaczać możliwie jak najszersze granice. Zakres zagadnień szczegółowych tego prawa nie powinien być ograniczony do sektorów wyodrębnionych w ustawie o nadzorze finansowym, gdyż nie można zapominać o legalnie działających finansowych instytucjach niebankowych. Podkreślił także, że prawo rynku finansowego znajduje się na styku prawa publicznego oraz

prawa prywatnego, i w tej dychotomii należy znaleźć odpowiednią równowagę. Z kolei prof. Andrzej Drwiłło (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni) za cenną uznał przede wszystkim integrację środowiska naukowego skupionego wokół tej nowej dziedziny prawa. Zauważył, że pojęcie rynku finansowego jest pojęciem ekonomicznym, dlatego przy jego regulacji prawnicy powinni współpracować z ekonomistami. Jako ostatnia głos zabrała prof. Fojcik-Mastalska, która stwierdziła, że ekonomizacja prawa nie jest absolutna, i ma swoje granice, np. ryzyko jest pojęciem ekonomicznym, i chociaż jest ono używane przez prawników, to nie jest przez nich definiowane.

Seminarium pokazało, że rynek finansowy podlega ciągłym zmianom, za którymi ustawodawcy oraz środowisko naukowe muszą próbować nadążyć. Prawo rynku finansowego jest już w pewnym stopniu autonomiczne, a jego normy mają odrębne cechy, których prawny charakter powinien stanowić przedmiot dalszych rozważań. W celu pełnej analizy zjawisk zachodzących na rynku finansowym za konieczną należy uznać wymianę poglądów z przedstawicielami nauk ekonomicznych, bowiem przedmiot badań powinien być traktowany jak najszerszej.

Patronem medialnym Seminarium było „Państwo i Prawo” oraz Monitor Prawa Bankowego. Partnerem Seminarium zostało Wydawnictwo Wolters Kluwer.

