

*Magdalena Kozińska\**

## **PRZEGLĄD ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA DOSTĘPNYCH DLA INSTYTUCJI KREDYTOWEJ DZIAŁAJĄCEJ W POLSCE, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM AWARYJNYCH ŹRÓDEŁ PŁYNNOŚCI I KAPITAŁU**

### **WSTĘP**

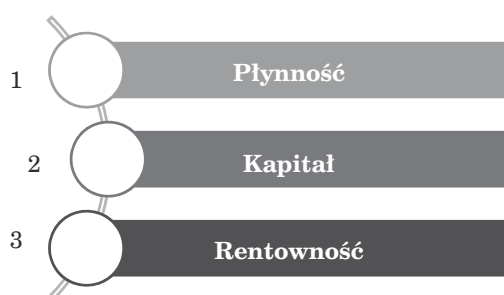
Warunkiem koniecznym do nieprzerwanej i niezakłóconej działalności każdej instytucji kredytowej jest utrzymanie przez nią co najmniej bieżącej płynności. Trwały dostęp do źródeł finansowania działalności operacyjnej stanowi najważniejszą przesłankę dalszego funkcjonowania banku. Nabiera on szczególnego znaczenia w warunkach sytuacji kryzysowej, kiedy od zapewnienia odpowiednich środków finansowych zależy „być albo nie być” instytucji oraz, niekiedy, stabilność finansowa całego systemu. W dalszej perspektywie istotne jest utrzymanie odpowiedniego poziomu skapitalizowania instytucji finansowej, który pozwoli na spełnienie wszelkich wymogów regulacyjnych oraz utrzymanie lub przywrócenie zaufania do danej instytucji. W razie zatem wystąpienia problemów finansowych banku kluczową kwestią jest nie tylko wdrożenie odpowiednich działań restrukturyzacyjnych, ale także (przede wszystkim) zabezpieczenie właściwego finansowania instytucji (w sensie kapitałowym, ale głównie płynnościowym). Na tej podstawie

---

\* Magdalena Kozińska jest doktorantką Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH i pracownicą Narodowego Banku Polskiego. Artykuł wyraża jedynie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

można zatem wskazać na pewną triadę celów, które powinny stanowić podstawę odpowiedzialnego zarządzania każdą instytucją finansową i mają szczególne znaczenie w sytuacji kryzysowej: po pierwsze, najważniejszym aspektem decydującym o byciu banku jest optymalny poziom płynności; po drugie, utrzymanie zaufania interesariuszy do banku wymaga odpowiedniego zabezpieczenia kapitałowego (najlepiej akcyjnego / udziałowego); po trzecie, warunkiem długoterminowego sensu istnienia instytucji jest wypracowywanie rzetelnego zysku.

### Rysunek 1. Triada celów zarządzania bankiem w sytuacji kryzysowej



Źródło: opracowanie własne.

Celem niniejszego artykułu jest przegląd dostępnych mechanizmów finansowania, które mogą być wykorzystane w przypadku problemów finansowych banków<sup>1</sup>. Pod pojęciem problemów finansowych (sytuacji kryzysowej) rozumie się zarówno utratę płynności instytucji, jak również obniżenie się poziomu funduszy własnych poniżej wymaganego minimum (zarówno pod względem regulacyjnym jak i rynkowym – zapewniającym odpowiedni poziom zaufania do instytucji wśród klientów i innych podmiotów sektora bankowego). W zgodzie z przyjętą triadą celów oraz ze względu na fakt, że źródła pozyskania finansowania są zależne od rodzaju problemów instytucji kredytowej, jako mechanizm finansowania przyjęto wszelkie możliwe formy uzyskania (udzielenia) wsparcia – zarówno w formie kapitałowej jak i płynnościowej. Tam gdzie jest to możliwe, dokonuje się również wskazania na źródła zasadniczo stosowane do złagodzenia problemów płynnościowych albo kapitałowych. Pierwsze z nich dotyczą sytuacji, kiedy zagrożone jest terminowe regulowanie przez instytucję kredytową swoich zobowiązań (nawet pomimo dysponowania odpowiedniej wysokości funduszami własnymi). Mechanizmy finansowania powinny w takiej sytuacji charakteryzować się przede wszystkim szybką dostępnością, ponieważ jest to kluczowe dla przywrócenia poprawnego funkcjonowania banku. W razie problemów kapitałowych banków, czas niezbędny do zorga-

<sup>1</sup> Z uwzględnieniem nowych uwarunkowań prawnych wynikających z wprowadzenia nowej ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

nizowania odpowiedniego wsparcia jest zazwyczaj nieco dłuższy niż w przypadku trudności płynnościowych.

W analizie nie uwzględniano jedynie pozyskiwania dodatkowych depozytów (detalicznych lub korporacyjnych) jako źródła dodatkowej płynności – ma ono zastosowanie zawsze wobec wszystkich instytucji kredytowych i stanowi kluczowy element działalności bankowej.

W pierwszej części opracowania zaprezentowano te mechanizmy, którymi samodzielnie dysponują instytucje kredytowe. W drugiej części dokonano prezentacji pośredniego (pomiędzy samodzielnym a wspomaganym przez instytucje zwierzchnie) sposobu wzmocnienia sytuacji banku – umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub dłużnych. Ostatnia część jest przeglądem tych narzędzi, które znajdują się w gestii organów publicznych.

## **1. MECHANIZMY FINANSOWANIA KRYZYSOWEGO WDRAŻANE PRZEZ INSTYTUCJE KREDYTOWE**

Pierwszym źródłem finansowania na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zaburzeń w funkcjonowaniu instytucji kredytowej są mechanizmy i środki możliwe do pozyskania w ramach sektora prywatnego. Pod tym względem należy wskazać na różnego rodzaju obszary wewnętrznego zarządzania instytucją finansową, które powinny uwzględniać odpowiednie „zapasowe” źródła finansowania mogące przyjmować zarówno formę kapitałową, jak i płynnościową. W dalszej kolejności, jeśli bank jest elementem większej grupy kapitałowej, możliwe jest uzyskanie przez niego wsparcia od podmiotów powiązanych na podstawie odpowiednich umów wewnątrzgrupowych (lub innych mechanizmów w ramach zrzeszenia). W przypadku grupy podmiotów, które utworzyły system ochrony instytucjonalnej, możliwe jest uruchomienie wsparcia przez podmiot zarządzający systemem ze środków zgromadzonych w ramach funduszy pomocowych oraz mechanizmów wsparcia płynności. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) mają również możliwość skorzystania ze środków zarządzanych przez Kasę Krajową.

Warto dodać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami analiza potencjalnych działań i źródeł finansowania na wypadek nagłego pogorszenia się sytuacji finansowej banku powinna być elementem planu naprawy. Plan taki powinien być sporządzony i na bieżąco aktualizowany przez bank samodzielnie (podlega również zatwierdzeniu przez nadzorcę). Podkreślić należy, że plan sporządzany jest nie w chwili wystąpienia trudności banku, ale na etapie normalnego funkcjonowania banku i obowiązuje nieprzerwanie. Stanowi bowiem przygotowany wcześniej plan działania, który jest wdrażany w życie w razie problemów finansowych banku.

**Rysunek 2. Rodzaje planów sporządzanych przez bank (z punktu widzenia analizy źródeł finansowania)**



Źródło: opracowanie własne.

### 1.1. Zarządzanie płynnością i kapitałem w ramach instytucji kredytowej

Kluczowym obszarem zarządzania finansami banku, który ma szczególne znaczenie dla zabezpieczenia zapasowych źródeł płynności i kapitału, jest zarządzanie aktywami i pasywami banku powiązane z procesem zarządzania ryzykiem bankowym<sup>2</sup>. Z punktu widzenia sytuacji kryzysowej, najważniejszym aspektem funkcjonujących w banku wewnętrznych procedur jest utrzymanie odpowiedniego poziomu płynności, w szczególności w krótkim okresie. Zabezpieczenie płynności dla instytucji kredytowej stanowi jeden z głównych obszarów planowania awaryjnego banku. Z tego powodu Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) w ramach Rekomendacji P wymaga od banku posiadania planu awaryjnego płynności<sup>3</sup>, określającego zasady postępowania w przypadku niedoborów płynności w sytuacjach kryzysowych. Plan powinien przewidywać zdywersyfikowane źródła pozyskiwania finansowania w przypadku wystąpienia zakłóceń o charakterze wewnętrznym, systemowym oraz będących połączeniem obydwu możliwości we wszystkich walutach, w które zaangażowany jest bank. Rekomendacja P wymaga, aby plan awaryjny

<sup>2</sup> A. Gospodarowicz, A. Nosowski, *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2012, s. 213.

<sup>3</sup> Warto podkreślić, że banki są zobowiązane do opracowania i utrzymywania planów awaryjnych płynności (w rzeczywistości również planów awaryjnych kapitału) niezależnie od obowiązku posiadania planów naprawy. Wydaje się jednak, że plany awaryjne powinny stanowić integralną część planów naprawy. Obowiązek posiadania kilku niezależnych planów, pomimo pokrywającej się ich treści, należy odczytywać jako objaw zbędnego przeregulowania.

płynności uwzględnił również możliwość skorzystania z instrumentów oferowanych przez bank centralny. Podobny element powinien być również częścią planu naprawy banku, określającego działania, jakie instytucja ta może podjąć samodzielnie w przypadku istotnego pogorszenia się jej sytuacji finansowej.

W odniesieniu do ujmowanych w planach zapasowych źródeł płynności, banki dysponują kilkoma możliwościami jej zabezpieczenia. Przede wszystkim banki powinny posiadać optymalne bufory gotówki (lub wysoce płynnych aktywów, które można łatwo i szybko sprzedać, np. dłużne papiery skarbowe), stanowiące zabezpieczenie na wypadek nasilonego odpływu środków z banku. Zgodnie z wprowadzonymi po kryzysie bankowym w Europie nowymi regulacjami, banki powinny utrzymywać rezerwy płynności pozwalające im na przetrwanie co najmniej 30 dni wzmożonego odpływu środków (mierzone wskaźnikiem LCR), przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedniego poziomu długoterminowych źródeł finansowania (mierzone wskaźnikiem NSFR)<sup>4</sup>. Doświadczenia kryzysowe skłoniły bowiem do stwierdzenia, że wyższy poziom płynnych aktywów powinien sprzyjać wyższemu bezpieczeństwu banków. Badania naukowe niekoniecznie jednak potwierdzają taki wniosek, sugerując, że banki utrzymujące wyższy poziom płynnych środków podejmują większe ryzyko<sup>5</sup>. Utrzymywanie gotówki jest bowiem dość kosztowne dla banków. Nie powinien zatem dziwić fakt, że aby zrekompensować sobie wyższe koszty biorą na siebie większe ryzyko. Rodzi to uzasadnione pytanie o optymalny poziom gotówki utrzymywanej przez banki.

W dalszej kolejności, poszukiwanie innych (niezabezpieczonych) źródeł płynności może następować na rynku międzybankowym poprzez przyjmowanie lokat lub zaciąganie pożyczek w innych bankach. Finansowanie na rynku międzybankowym należy do niezabezpieczonych form transakcji, dokonywanych regularnie, dlatego powinno stanowić najszybsze źródło dodatkowej płynności. Problematyczne może być jednak dokonanie transakcji w szczególności w przypadku kryzysu systemowego, kiedy duża część banków będzie również odczuwać nasilone potrzeby płynnościowe, a niepewność co do sytuacji finansowej kontrahenta będzie zniechęcała do jej zawarcia (ryzyko kredytowe kontrahenta)<sup>6</sup>. Choć tylko część z funkcjonujących na rynku międzybankowym instytucji będzie niewypłacalna, to jednak ze względu

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/61 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogu pokrycia wpływów netto dla instytucji kredytowych.

<sup>5</sup> M.S. Khan, H. Scheule, E. Wu, *The Impact of Bank Liquidity on Bank Risk Taking: Do high capital buffers and big banks help or hinder?*, 27th Australasian Finance and Banking Conference Paper, 2015, s. 1.

<sup>6</sup> Choć Polska nie doświadczyła kryzysu bankowego podczas ostatniego globalnego kryzysu finansowego, zjawisko zamrożenia rynku międzybankowego było widoczne również w polskim sektorze bankowym, szczególnie w latach 2008–2010. Wówczas to funkcję rynku międzybankowego przejął NBP, który prowadził jednocześnie operacje zasilające i absorbujące płynność. Zob. Raporty NBP o sytuacji płynnościowej sektora bankowego w latach 2008, 2009 oraz 2010.

na istniejącą asymetrię informacji ani potencjalni pożyczkodawcy, ani bank centralny nie będą w stanie ich odróżnić<sup>7</sup>. Niechęć do udzielania finansowania może być potęgowana również przez świadomość istnienia na rynku zjawiska negatywnej selekcji, zgodnie z którym podmioty obarczone wyższym ryzykiem są bardziej aktywne w poszukiwaniu środków, a dowodem na istnienie takiej sytuacji są podwyższone stopy procentowe. Do załamania na rynku międzybankowym dochodzi, kiedy banki posiadające wysokie bufory gotówki decydują się na ich gromadzenie (*liquidity hoarding*). Konsekwencją stają się wysokie stopy, których nie są w stanie zaakceptować nawet ryzykowni uczestnicy rynku<sup>8</sup>. Dodatkowo niektórzy wskazują, że niechęć do udzielania finansowania innym bankom może wynikać z obaw co do możliwości spłaty własnych zobowiązań w przyszłości<sup>9</sup>. Pozostałe dostępne dla banku źródła finansowania będą wymagały zazwyczaj posiadania pewnej formy zabezpieczenia.

Innym sposobem pozyskania gotówki jest natychmiastowa sprzedaż składników majątku (*fire sale*). Dzięki temu instytucja kredytowa może pozyskać środki finansowe, obniżając wymogi w zakresie funduszy własnych poprzez jednoczesne obniżenie ryzyka. Niemniej jednak do sprzedaży dochodzi w warunkach obniżonych cen (*stressed prices*) aktywów na rynkach finansowych. Jeśli również inne banki muszą dokonać rewaluacji swoich aktywów po tych właśnie obniżonych cenach, pierwsza sprzedaż zapoczątkowuje kaskadę wyprzedaży, która wywołuje straty kolejnych instytucji. W ten sposób, zgodnie z teorią sugerowaną przez Shleifera i Vishny'ego, jeden bank może wywołać problemy innych, co redukuje zdolność całego systemu do przejmowania ryzyka i udzielania kredytów<sup>10</sup>. W trakcie ostatniego globalnego kryzysu polskie banki nie były zmuszone do nagłej sprzedaży majątku. Jednak doświadczenia instytucji międzynarodowych dostarczają wielu takich przykładów. Zbyciu podlegają zazwyczaj mniej strategiczne aktywa (*non-core assets*), np. JP Morgan sprzedał Chase Paymentech Solutions, Citigroup – niemiecką część operacji bankowych, Merrill Lynch – Bloomberg, a Bank of America – Marsico Capital Management<sup>11</sup>.

Jeżeli napięcia w zakresie płynności banku mają charakter bardziej przewidywalny i oddalony w czasie, banki mogą próbować pozyskać dodatkowe środki

<sup>7</sup> M. Flannery, *Financial Crises, Payment System Problems, and Discount Window Lending*, „Journal of Money Credit and Banking” 28, 1996, s. 804–824.

<sup>8</sup> F. Heider, M. Hoerova, C. Holthausen, *Liquidity hoarding and interbank market spreads. The role of counterparty risk*, ECB Working Paper Series No. 1126, 2009, s. 5–6.

<sup>9</sup> X. Freixas, B. Parigi, J. C. Rochet, *Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank*, Universitat Pompeu Fabra, 1999, s. 23–25.

<sup>10</sup> A. Shleifer, R. Vishny, *Fire Sales in Finance and Macroeconomics*, „Journal of Economic Perspectives” 25, 2011, s. 29–48.

<sup>11</sup> N. Boyson, J. Helwege, J. Jindra, *Crisis, Liquidity Shocks, and Fire Sales at Financial Institutions*, London School of Economics, 2010, s. 8.

pieniężne poprzez sekurytyzację aktywów, dzięki której dochodzi do „uwolnienia” środków pieniężnych w nich „zamrożonych”. Sekurytyzacja jest procesem, w wyniku którego różnego rodzaju aktywa są grupowane, a następnie stanowią podstawę emisji (zabezpieczenie) papierów wartościowych o zmiennym poziomie dochodowości, uzależnionym od zysków generowanych przez przyjęte zabezpieczenie. Jednocześnie wymagania dotyczące jakości sekurytyzowanych aktywów nie są tak wygórowane jak w przypadku innych transakcji zabezpieczonych<sup>12</sup>. Sekurytyzacja (choć może stanowić źródło dodatkowej gotówki dla banku) poprzez swój *originate-to-distribute model* może jednak zachęcać banki do podejmowania większego ryzyka – udzielając kredytów banki mogą stosować obniżone standardy oceny kredytowej wiedząc, że będą stanowiły one podstawę emisji, w ramach której to inwestorzy przejmą ryzyko związane z kredytami<sup>13</sup>. Należy jednak podkreślić, że ten sposób pozyskiwania dodatkowych środków jest znacznie bardziej czasochłonny niż transakcje na rynku międzybankowym, a więc może okazać się nieadekwatny przy nagłych i silnych potrzebach płynnościowych banku. Poza tym, w szczególności na polskim rynku, transakcje sekurytyzacji nie należą do form finansowania powszechnie wykorzystywanych przez banki<sup>14</sup>. Również na rynku europejskim, w wyniku doświadczeń ostatniego kryzysu oraz zaostrzenia regulacji w zakresie sekurytyzacji, znaczenie tego źródła pozyskiwania środków dla banków znacznie obniżyło się na rzecz obligacji zabezpieczonych (*covered bonds*), które mogą być również wykorzystywane w transakcjach z Europejskim Bankiem Centralnym<sup>15</sup>.

Kolejnym źródłem płynności dla banku są rynki *repo*. W ramach transakcji *reverse repo* bank może dokonać sprzedaży papierów wartościowych, z jednoczesnym przyrzeczeniem ich odkupu w określonym czasie. Taka transakcja, choć dużo szybsza pod względem możliwości pozyskania środków w porównaniu z sekurytyzacją, wymaga zazwyczaj wyższej jakości aktywów, które będą stanowiły jej przedmiot (np. skarbowe papiery dłużne). Warto również zwrócić uwagę, że zawarcie transakcji *reverse repo* ma identyczny sens ekonomiczny z pożyczką zabezpieczoną papierami wartościowymi. W obu przypadkach dochodzi bowiem do przekazania

<sup>12</sup> Jakość aktywów poddawana sekurytyzacji jest związana m.in. z transzą emisji.

<sup>13</sup> A. Martin-Oliver, J. Saurina, *Why do banks securitize assets?*, <http://www.finance-innovation.org/risk08/files/3433996.pdf> (dostęp: 15.11.2016).

<sup>14</sup> Znane są głównie nieliczne przykłady organizacji sekurytyzacji portfeli kredytów samochodowych / wierzytelności leasingowych przez Raiffesen Polbank, Getin Noble Bank lub Millennium. Ponadto w ostatnim czasie Santander Consumer Bank zdołał zorganizować sekurytyzację aktywów o wartości 1,26 mld zł. Pomimo zainteresowania banków przeprowadzaniem takich transakcji, główną barierą jest otoczenie prawne. Zob. M. Rudke, *Prawo nie sprzyja sekurytyzacji*, „Rzeczpospolita”, 09.04.2016.

<sup>15</sup> S. Kozak, O. Teplova, *Securitisation as a tool of bank liquidity and funding management before and after the crisis: the case of the EU*, „Financial Internet Quarterly „e-Finanse”” 2012, vol. 8, nr 4, s. 41.

przez bank papierów wartościowych w zamian za gotówkę<sup>16</sup>, a następnie jej zwrotu, przy jednoczesnym odzyskaniu aktywów. Należy jednak pamiętać, że transakcje na rynkach *repo*, jako transakcje zazwyczaj hurtowe, zabezpieczone różnego rodzaju aktywami, są podatne na ryzyko tzw. „runu na *repo*”. Nabiera ono szczególnego znaczenia w przypadku kryzysu systemowego, kiedy wartość aktywów stanowiących zabezpieczenie spada, a stosowane *haircuty* rosną. Prowadzi to do sytuacji, w której pozyskanie danej kwoty finansowania wymaga zabezpieczenia w formie papierów o coraz wyższej wartości nominalnej. Zatem, dysponując daną pulą papierów wartościowych, instytucje kredytowe są w stanie pozyskać coraz mniej gotówki, co w konsekwencji prowadzi do zamrożenia rynku<sup>17</sup>. Rynki *repo* są zatem tymi źródłami finansowania, które w przypadku kryzysu ulegają znacznemu ograniczeniu. Mogą jednak stanowić źródło pozyskania środków dla instytucji przeżywających problemy o charakterze indiosynkratycznym.

Odpowiedniej jakości aktywa będą również niezbędne przy zawieraniu niektórych transakcji z instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego (np. NBP). Takie transakcje będą omówione w dalszej części artykułu.

**Tabela 1. Źródła dodatkowej płynności dla banku komercyjnego w ramach sektora prywatnego**

Charakter źródła płynności	Niezabezpieczony	Zabezpieczony
<b>Horyzont czasowy</b>		
<b>Krótki</b>	– bufory gotówki – transakcje na rynku międzybankowym	– sprzedaż aktywów (w zależności od perspektyw pozyskania kupca) – <i>reverse repo</i>
<b>Długi</b>	– bufory gotówki – transakcje na rynku międzybankowym	– sprzedaż aktywów (w zależności od perspektyw pozyskania kupca) – sekurytyzacja aktywów

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do finansowania w formie kapitału, jedyną formą jego pozyskania dla banku nie działającego w ramach grupy kapitałowej jest podniesienie funduszy

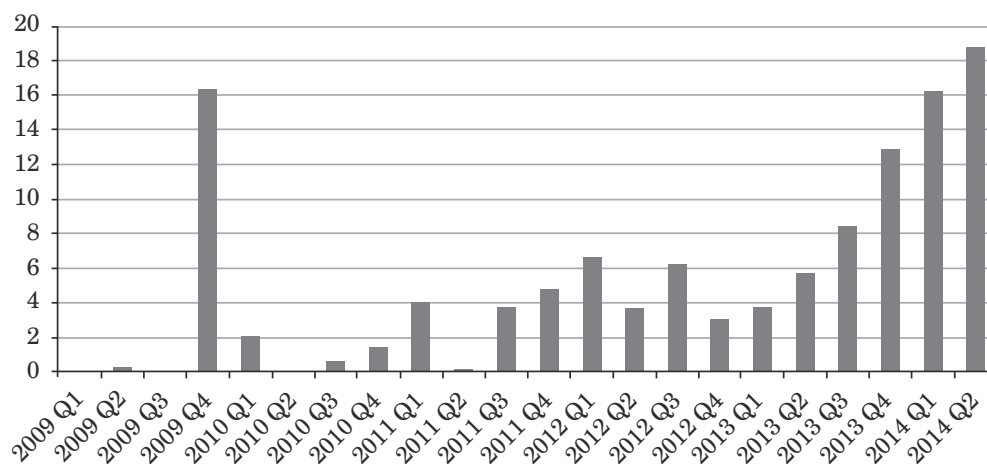
<sup>16</sup> Istnieje możliwość wymiany aktywów o zmiennym poziomie za inne aktywa. Taka transakcja określana jest jako *swap* aktywów (*asset swap*) i może zostać wykorzystana przez bank do pozyskania aktywów, które będą mogły stanowić zabezpieczenie w innych transakcjach.

<sup>17</sup> G. Gorton, A. Metrick, *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 104, 2012, s. 425–451.



własnych przez obecnych akcjonariuszy, bądź przeprowadzenie emisji papierów wartościowych zaliczanych do funduszy własnych, skierowanej do innych inwestorów. Może ona obejmować akcje (zaliczane do kapitału podstawowego Tier 1 – CET1) lub np. wieczyste obligacje podporządkowane (zaliczane do kapitału dodatkowego Tier 1 – AT1), bądź inny rodzaj finansowania dłużnego zaliczanego do kapitału II kategorii (T2). W wyniku doświadczeń z ostatniego kryzysu finansowego doszło do zaostrzenia kryteriów zaliczania kapitałów własnych oraz emitowanych zobowiązań do funduszy własnych i wprowadzenia bardziej rygorystycznych odliczeń. Z tego powodu, choć liczbowo współczynniki wypłacalności nie zostały zmienione, banki zostały zmuszone do wyemitowania kolejnych instrumentów. W Polsce głównym źródłem wzmacniania funduszy własnych była akumulacja zysków. Na świecie bardzo popularnym sposobem była jednak emisja papierów dłużnych zamiennych na akcje (ang. *contingent convertible*, CoCo). Szacuje się, że ze względu na wprowadzenie wymogów MREL/TLAC wolumen emisji będzie dalej wzrastał. Aktualnie możliwość spełniania wymogów kapitałowych przez banki działające w Polsce za pomocą instrumentów AT1 jest ograniczona. Obowiązująca Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach nie przewiduje bowiem mechanizmu umorzenia lub konwersji kwoty głównej instrumentu dłużnego<sup>18</sup>.

### Rysunek 3. Wartość nominalna emisji CoCo w skali globalnej w dolarach amerykańskich



Źródło: M. Ammann, K. Blickle, C. Ehmann, *Announcement Effects Of Contingent Convertible Securities: Evidence From The Global Banking Industry*, Working Papers On Finance No. 2015/25, Swiss Institute Of Banking And Finance, 2015.

<sup>18</sup> K. Liberadzki, M. Liberadzki, *O konieczności wprowadzenia w polskim prawie możliwości emitowania przez banki papierów wartościowych typu contingent convertible*, „Bezpieczny Bank” nr 1(62), 2016, s. 52–72.

Dla instytucji będącej częścią większej grupy kapitałowej możliwy jest również zastrzyk kapitałowy od spółki-matki – tego rodzaju działania zostaną opisane w dalszej części opracowania.

## 1.2. Wsparcie wewnątrzgrupowe

Niewątpliwym wyzwaniem dla zarządzania całą grupą kapitałową jest utrzymanie płynności finansowej dla każdej z jednostek operacyjnych wchodzących w skład grupy. Pod tym względem dodatkowymi źródłami wsparcia (ponad te, które zostały wskazane w poprzedniej części artykułu) mogą być środki uzyskane w wyniku przesunięcia płynnych aktywów lub kapitału pomiędzy różnymi podmiotami, w ramach skonsolidowanego zarządzania płynnością w grupie kapitałowej, które jest dopuszczalne zgodnie z regulacjami europejskimi (choć podlega ograniczeniom ze względu na lokalne regulacje)<sup>19</sup>. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, w ramach grup bankowych wykorzystywane są następujące rodzaje wsparcia: pożyczki uprzywilejowane, pożyczki podporządkowane, gwarancje, zastrzyki kapitałowe, poręczenia oraz ogólnie nazwane, bliżej niedoprecyzowane „deklaracje wsparcia”.

**Tabela 2. Rodzaje wzajemnego wsparcia wykorzystywane w ramach grup kapitałowych (całkowita liczba grup bankowych biorących udział w ankiecie: 11)**

Nazwa wsparcia	Liczba grup bankowych wykorzystujących dany rodzaj wsparcia
Pożyczki uprzywilejowane	8
Pożyczki podporządkowane	9
Gwarancje	9
Zastrzyki kapitałowe	4
Poręczenia	6
„Deklaracja wsparcia”	1

Źródło: Report on intra-group support measures, Basel Committee on Banking Supervision, 2012, s. 10.

Choć powiązania z grupą kapitałową mogą ułatwić bankowi pozyskanie dodatkowych środków z grupowych zasobów, to jednak warto podkreślić, że mogą stanowić one również źródło niestabilności. Po pierwsze, w ramach skonsolidowanego

<sup>19</sup> Rozwiązanie takie dopuszcza Art. 7 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 (tzw. Rozporządzenia CRR).

zarządzania płynnością może dochodzić do transferu środków od stabilniejszych podmiotów na rzecz tych, które przeżywają problemy, lub od spółek zależnych do spółki-matki. Taka obawa dotyczyła wielu banków działających w Polsce i będących spółkami zależnymi zagranicznych grup w trakcie ostatniego kryzysu finansowego. Po drugie, spółka-matka dysponuje bardziej szczegółowymi informacjami na temat spółki-córki i może być bardziej skłonna do nagłego odcięcia finansowania w przypadku pogorszenia się *standingu* podmiotu zależnego.

Prawo bankowe (zgodnie z wymogami określonymi w Dyrektywie BRR<sup>20</sup>) dopuszcza również możliwość wcześniejszego zawarcia umowy tzw. wewnątrzgrupowego wsparcia finansowego. Zawarcie umowy możliwe jest tylko i wyłącznie wtedy, kiedy żadna ze stron nie podlega postępowaniu naprawczemu (a więc nie zostały zastosowane wobec niej środki w ramach tzw. wczesnej interwencji – zgodnie z nomenklaturą prawa europejskiego). Umowa może przewidywać:

- 1) udzielenie pożyczki,
- 2) udzielenie gwarancji lub zabezpieczenia spłaty kredytów i pożyczek, albo
- 3) wykonanie zobowiązań przez podmiot na rzecz innego podmiotu z grupy kapitałowej.

Zakres dopuszczalnej przez polskiego nadzorcę pomocy jest zatem ograniczony w porównaniu z Dyrektywą BRR, ponieważ nie uwzględnia możliwości przekazania aktywów, które mogłyby stanowić zabezpieczenie w innych transakcjach problemowego podmiotu.

Umowa wsparcia finansowego musi uprzednio zostać jednak przyjęta przez odpowiednie organy banku (np. walne zgromadzenie) oraz zatwierdzona (na wniosek banku) przez KNF. Za wykonywanie zaakceptowanej umowy odpowiada zarząd banku, który ma prawo na jej podstawie udzielić wsparcia innemu podmiotowi z grupy (za odpowiednim wynagrodzeniem), jeśli wobec niego rozpoczęto postępowanie naprawcze, udzielona pomoc z wysokim prawdopodobieństwem pozwoli na ustabilizowanie podmiotu z grupy i jednocześnie nie zagrazi sytuacji krajowego banku i stabilności polskiego systemu finansowego. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tej kwestii przepisy polskiego prawa bankowego są bardziej rygorystyczne niż Dyrektywa BRR, ponieważ wymagają również zgody KNF na każdorazowe uruchomienie pomocy przez podmiot krajowy na rzecz podmiotu z grupy, choć przepisy europejskie pozwalają na uruchamianie wsparcia bez każdorazowej zgody nadzoru (zgoda wymagana jest jedynie przy zatwierdzeniu umowy, ale już nie przy każdym jej uruchomieniu).

---

<sup>20</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

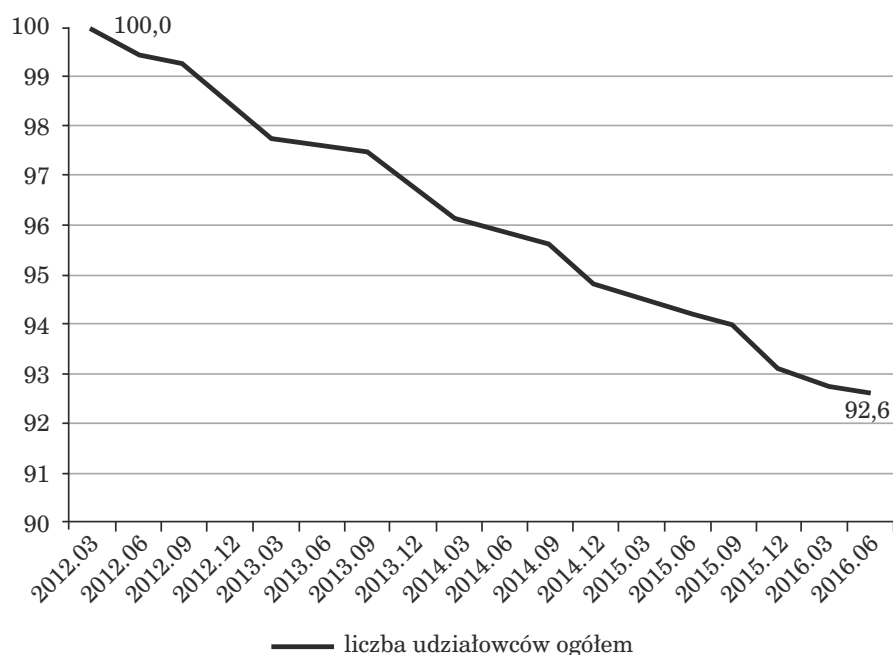
### 1.3. Finansowanie kryzysowe dla banków spółdzielczych

Wiele ze wskazanych powyżej źródeł finansowania nie jest dostępnych dla zwyczaj małego banku spółdzielczego. Banki te, ze względu na skalę oraz poziom skomplikowania prowadzonej przez siebie działalności, nie dokonują sekurytyzacji aktywów i nie działają na rynkach *repo*. Możliwe pozostaje dla nich pozyskanie funduszy własnych poprzez zwiększanie grona udziałowców banku spółdzielczego, którzy, decydując się na rozpoczęcie współpracy z instytucją, wnoszą wkłady na poczet udziałów w spółdzielni. Cechą charakterystyczną funduszu udziałowego spółdzielni jest jednak jego zmienność (wynikająca z otwartego charakteru spółdzielni)<sup>21</sup>, która wyklucza go (zgodnie z aktualnie obowiązującymi regulacjami w zakresie adekwatności kapitałowej – CRR) z możliwości zaliczenia go do funduszy własnych banku. Z tego względu dokonano odpowiedniej modyfikacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, która umożliwiła zarządom ograniczenie wypłat z funduszu udziałowego wpłat członków spółdzielni. Fundusz udziałowy stanowi zatem aktualnie stosunkowo stabilne źródło kapitału, ze względu na możliwość odmowy zwrotu wpłat na udziały przez zarząd z uwagi na sytuację płynnościową lub pod względem wypłacalności<sup>22</sup>. W kontekście poszukiwania źródeł finansowania działalności banku spółdzielczego, zwiększenie funduszu udziałowego wydaje się stosunkowo prostym sposobem wzmocnienia kapitału. Jednak od kilku lat liczba udziałowców w polskich bankach spółdzielczych systematycznie spada. Wynika to częściowo z faktu, że tylko połowa banków spółdzielczych decyduje się na wypłatę dywidendy, co zmniejsza atrakcyjność inwestycji w tego typu udziały. Wzmocnienie funduszu udziałowego powinno jednak przekładać się na wzrost efektywności banków spółdzielczych<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 210–267.

<sup>22</sup> „Ustabilizowanie” funduszu udziałowego nastąpiło w wyniku nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w 2016 r. Przed jej wprowadzeniem udziałowcy dysponowali dużo większą swobodą w zakresie wycofywania wpłat na poczet udziałów. Wprowadzone w życie Rozporządzenie CRR przewidywało jednak, że pozycje zaliczane do kapitału podstawowego I kategorii muszą się charakteryzować wysoką stabilnością i nie mogą być swobodnie wycofywane z banku. W związku z tym, kontynuacja zaliczania funduszu udziałowego do funduszy własnych banku wymagała nowelizacji ustawy, która pozwoliłaby zarządom na zatrzymanie środków pochodzących z wpłat na udziały w banku spółdzielczym. Dla formalnego uznania funduszu udziałowego jako elementu funduszy własnych banków spółdzielczych niezbędna jest jednak również notyfikacja EBA.

<sup>23</sup> S. Juszczyk, R. Balina, E. Stola, J. Różyński, *Fundusze udziałowe kluczowym narzędziem rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, 2014, s. 496.

**Rysunek 4. Liczba udziałowców banków spółdzielczych**

Źródło: Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.

Innym sposobem pozyskania gotówki, z którego korzystają niektóre banki spółdzielcze, jest emisja obligacji, które mogą być również notowane na rynku obligacji GPW – Catalyst. Obligacje emitowane przez banki spółdzielcze mogą (za zgodą KNF) zostać zaliczone do funduszy własnych pod warunkiem spełnienia odpowiednich wymagań, a jednym z nich jest konieczność podporządkowania zobowiązań wynikających z emisji obligacji względem pozostałych zobowiązań dłużnych (oznacza to zatem, że roszczenia obligatariuszy zaspokajane są w ostatniej kolejności)<sup>24</sup>. Jednak proces emisji dłużnych papierów wartościowych przez bank spółdzielczy jest stosunkowo bardziej skomplikowany i kosztowny. Wymaga uprzedniego zaplanowania, dlatego może być wykorzystywany głównie w przypadku bardziej długoterminowych i przewidywalnych napięć finansowych. Z tych powodów wskazany sposób pozyskania kapitału nie jest aktualnie powszechny wśród polskich banków. Wskazują na to dane dotyczące struktury funduszy własnych: przy średnim współczynniku wypłacalności na poziomie 17,4% około 93% funduszy własnych pochodzi z kapitału podstawowego I kategorii. Do kolejnych emisji papierów dłużnych nie zachęca również sytuacja panująca na rynku Catalyst. Po ogłoszeniu upadłości Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank) oraz Banku Spółdzielczego

<sup>24</sup> *Przewodnik dla potencjalnych emitentów. Obligacje spółdzielcze na Catalyst, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Warszawa 2011, s. 15.*

w Nadarzynie, a także pojawiających się w prasie informacjach o trudnej sytuacji kilku innych banków, wyceny obligacji spadły i niektóre z nich sięgają jedynie 37,33% wartości nominalnej<sup>25</sup>.

Ponadto banki spółdzielcze działające w ramach zrzeszeń<sup>26</sup> mają do dyspozycji dodatkowe źródła płynności i kapitału pochodzące od zrzeszenia. W zależności od przyjętego przez banki rozwiązania mogą one tworzyć system ochrony instytucjonalnej (ang. *institutional protection scheme*, IPS) lub zrzeszenie zintegrowane<sup>27</sup>. W ramach IPS tworzy się fundusze pomocowe oraz mechanizmy pomocy płynnościowej, których nadrzędnym celem jest wspieranie płynności i wypłacalności zrzeszenia. Środki zgromadzone w funduszach pomocowych pochodzą ze składek banków spółdzielczych i powinny być przeznaczane na pomoc w zakresie poprawy wypłacalności członków zrzeszenia<sup>28</sup>. Drugi mechanizm polega na obowiązku utrzymywania odpowiedniej wysokości depozytów przez banki zrzeszone w banku zrzeszającym, które w razie potrzeby są wykorzystywane do udzielenia wsparcia płynnościowego członkom zrzeszenia. Środki zgromadzone w mechanizmach mogą być udostępnione bankowi spółdzielczemu głównie w formie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowach IPS. Warto podkreślić, że silne powiązania pomiędzy bankami spółdzielczymi w ramach IPS (wynikające z wzajemnego gwarantowania płynności i wypłacalności uczestników) mogą być również zagrożeniem w postaci próby nadużywania gwarancji przez uczestników – podejmowanie wyższego ryzyka, a następnie jego przenoszenie na innych członków IPS<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> [http://www.gpwcatalyst.pl/notowania\\_obligacji\\_bankow\\_spoldzielczych\\_full](http://www.gpwcatalyst.pl/notowania_obligacji_bankow_spoldzielczych_full) (dostęp: 17.11.2016).

<sup>26</sup> Co do zasady banki spółdzielcze (zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających) muszą działać w zrzeszeniu. Wyjątkiem są banki z kapitałem założycielskim wyższym niż 5 mln euro, które nie podlegają obowiązkowi działalności w zrzeszeniu.

<sup>27</sup> Wprowadzenie Rozporządzenia CRR było równoznaczne z wprowadzeniem współczynnika pokrycia płynnością (ang. *liquidity coverage ratio*, LCR). Zasady obliczania normy LCR przewidują brak możliwości zaliczania do aktywów płynnych banków spółdzielczych lokat składanych przez te banki w bankach zrzeszających oraz brak możliwości uznania tych lokat przez banki zrzeszające jako stabilnych źródeł finansowania swoich aktywów. Z tego powodu dla banków spółdzielczych spełnienie norm LCR możliwe jest tylko i wyłącznie w ramach systemu ochrony instytucjonalnej (IPS), który przewiduje wprowadzenie odpowiednich ulg. System IPS wprowadza bowiem ściślejszą integrację banków spółdzielczych poprzez wprowadzenie mechanizmów wzajemnego gwarantowania płynności i wypłacalności banków. Mechanizmy te obejmują wskazane w tekście fundusze pomocowe i systemy gwarantowania płynności. W polskich warunkach, oprócz wprowadzenia IPS, zdecydowano się na wprowadzenie innej formy zrzeszenia – zrzeszenia zintegrowanego, które również dysponuje podobnymi rozwiązaniami.

<sup>28</sup> Jednocześnie po przystąpieniu do systemu ochrony obniżeniu ulega opłata przekazywana przez banki spółdzielcze na gwarantowanie depozytów do BFG. Wpłata dokonywana przez bank spółdzielczy nie może być niższa niż uzyskana obniżka składki na system gwarantowania depozytów.

<sup>29</sup> R. Kata, *Procesy integracji i konsolidacji spółdzielczego sektora bankowego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 110, 2015, s. 29.

Zasady zrzeszenia zintegrowanego nie zostały szczegółowo doprecyzowane w przepisach prawnych. Wiele reguł zostanie doprecyzowanych w umowach zrzeszenia. Stopień ingerencji w stosunki pomiędzy bankami jest jednak znacznie niższy niż w porównaniu z IPS. Choć przewiduje się również utworzenie mechanizmu wsparcia płynności oraz mechanizmu wsparcia wypłacalności, to jednak wydaje się, że celem stworzenia zrzeszenia zintegrowanego było ograniczenie (w stosunku do IPS) odpowiedzialności finansowej poszczególnych banków za innych członków zrzeszenia<sup>30</sup>. Niezależnie od formy zrzeszenia zgromadzone środki są ograniczone, i w szczególności w przypadku kryzysu systemowego mogą okazać się niewystarczające. Ponadto, przy osłabionej kondycji sektora banków spółdzielczych, uruchomienie mechanizmów wsparcia może wywołać efekt zarażania.

**Tabela 3. Mechanizmy wsparcia banków spółdzielczych w ramach systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenia zintegrowanego**

Nazwa mechanizmu	Fundusz pomocowy	Mechanizm pomocy płynnościowej
<b>Cel</b>	Wspieranie wypłacalności i zapobieżenie upadłości banku spółdzielczego	Wsparcie płynnościowe
<b>Finansowanie</b>	Składki uczestniczących w zrzeszeniu banków spółdzielczych	Depozyty banków spółdzielczych zdeponowane w banku zrzeszającym lub podmiocie zarządzającym
<b>Dopuszczalne formy wsparcia</b>	M.in. pożyczki, gwarancje, poręczenia	
<b>Wysokość zgromadzonych środków</b>	IPS BPS: 310,3 mln zł IPS SGB: 242,2 mln zł	IPS BPS: 3,7 mld zł (liczone jako iloczyn podstawy tworzenia rezerwy obowiązkowej i liczby 0,09) IPS SGB: 1,4 mld zł (liczone jako suma 4,95% średniej kwoty depozytów podmiotów niefinansowych i instytucji rządowych oraz samorządowych zgromadzonych w banku oraz 0,05% średniej kwoty kredytów sektora niefinansowego udzielonych przez dany bank)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.

<sup>30</sup> K. Móraski, *Banki spółdzielcze: IPS, zrzeszenie zintegrowane... i co dalej?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” nr 9, 2016, s. 8–11.

Oprócz środków zgromadzonych w ramach funduszy pomocowych i obowiązkowych depozytów, banki zrzeszające niekiedy dysponują innymi funduszami, które mogą być przeznaczone na pomoc członkom zrzeszenia. Stanowią one dodatkowe źródło finansowania i mogą zostać przekazane bankowi spółdzielczemu np. w formie bezzwrotnych wpłat na fundusz zasobowy lub rezerwowy. Możliwe jest również udzielenie wzajemnego wsparcia wśród uczestników zrzeszenia (poza mechanizmami IPS i zrzeszenia zintegrowanego).

#### **1.4. Awaryjne finansowanie dla spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej**

Najistotniejszym źródłem uzupełnienia kapitału kasy jest zwiększenie funduszu udziałowego i zasobowego, które powstają odpowiednio z wpłat udziałów członkowskich oraz wpłat wpisowego. Podobnie jak w przypadku banku spółdzielczego, podstawowym źródłem umacniania pozycji finansowej SKOK jest więc pozyskiwanie kolejnych członków spółdzielni lub podniesienie wkładów członkowskich przez dotychczasowych członków (np. poprzez wykup udziałów nadobowiązkowych)<sup>31</sup>. Istnieje również możliwość objęcia dodatkowych udziałów członkowskich przez podmiot zrzeszający SKOK-i – Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (tzw. Kasę Krajową).

SKOK-i jako małe podmioty ograniczają się zazwyczaj do wyżej wskazanych źródeł umacniania funduszy własnych. Jednak istnieje również możliwość emisji przez SKOK zobowiązań podporządkowanych, które za zgodą KNF mogą zostać włączone do funduszy własnych SKOK. Najczęściej przybierają one formę obligacji podporządkowanych, choć należy podkreślić, że wykorzystanie tego rodzaju finansowania należy do rzadkości – stanowią one średnio ok. 1,4% funduszy własnych kas (z uwzględnieniem pomniejszenia tych funduszy z tytułu nie pokrytej straty sektora SKOK)<sup>32</sup>.

Z punktu widzenia możliwości zarządzania płynnością SKOK, najprostszym sposobem zabezpieczenia się na wypadek wzmożonego odpływu środków jest dysponowanie odpowiednimi buforami gotówki (stanowiącej np. rezerwę płynną SKOK<sup>33</sup>).

<sup>31</sup> Podobnie jak w przypadku banków spółdzielczych, wzmacnianie przez SKOK funduszy własnych następuje również poprzez wypracowywanie zysków, które zasilają fundusz zasobowy.

<sup>32</sup> Wyczenia własne na podstawie: *Raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec marca 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, lipiec 2016.

<sup>33</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, kasy są zobowiązane do utrzymywania rezerwy płynnej w wysokości nie mniejszej niż 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego (tworzonego z wkładów członkowskich i oszczędności członków SKOK). Gotówka powinna być utrzymywana na odrębnych rachunkach Kasy Krajowej. Istnieje również możliwość jej gromadzenia w formie jednostek uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego.



W przypadku jednak, gdy kasa utraciła już wszystkie dostępne jej natychmiastowe „rynkowe” źródła środków, dysponuje ona awaryjnymi źródłami wsparcia ze strony Kasy Krajowej. Pod tym względem dostępne są dwie możliwości wsparcia kasy:

- 1) Kredyt płynnościowy – udzielany kasie (na jej wniosek) ze środków utrzymanych przez nią na rachunkach Kasy Krajowej w formie rezerwy płynnej. Celem tego rodzaju kredytu jest szybkie uzupełnienie stanu gotówki przez kasę i przez to złagodzenie napięć o charakterze płynnościowym. Kredyt ten, pomimo względnie szybkiego charakteru, nie jest udzielany kasie automatycznie. O przyznaniu dostępu do środków decyduje Kasa Krajowa na podstawie analizy zdolności kredytowej kasy (ale także na realizację programu postępowania naprawczego). Kredyt ma charakter krótkoterminowy i udzielany jest na maksymalnie 30 dni, co sprawia, że może być wykorzystany jedynie w sytuacji nagłych, przejściowych problemów płynnościowych kasy.
- 2) Wsparcie stabilizacyjne – udzielane ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej<sup>34</sup>. Pomoc kasie udzielana jest na jej wniosek, który podlega zaopiniowaniu przez komisję funduszu. W szczególności może ona przyjąć formę zabezpieczonego kredytu stabilizacyjnego, choć istnieje również możliwość udzielenia bezzwrotnej pomocy. Wsparcie udzielane ze środków funduszu stabilizacyjnego może być wykorzystane na pokrycie potrzeb płynnościowych, choć praktyka pokazuje, że stanowi ono głównie źródło poprawy sytuacji kapitałowej (w 2015 r. środki wykorzystywano przede wszystkim na objęcie udziałów nadobowiązkowych w kasach<sup>35</sup>).

Łączna wielkość pomocy udzielonej przez Kasę Krajową SKOK na rzecz pozostałych kas do końca 2015 r wyniosła 445,4 mln zł<sup>36</sup>.

Warto zaznaczyć, że w przeciwieństwie do banków (w tym spółdzielczych) pojedyncze kasy nie mają dostępu do wsparcia płynnościowego udzielanego przez NBP. Dostęp do takiej formy pomocy ma jedynie Kasa Krajowa.

---

<sup>34</sup> Kasy tworzą fundusz stabilizacyjny poprzez wniesienie środków w wysokości 1–3% swoich aktywów na wyodrębniony rachunek Kasy Krajowej. Dodatkowo fundusz stabilizacyjny jest uzupełniany przez 90% nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej oraz inne środki pozostające w jej dyspozycji (pozyskane np. w drodze pożyczki lub emisji obligacji). Kasa Krajowa zarządza zgromadzonymi środkami udzielając kasom wsparcia w celu zapewnienia ich stabilności finansowej.

<sup>35</sup> *Sprawozdanie Zarządu z działalności Kasy Krajowej za rok 2015*, <http://www.skok.pl/-/media/dokumenty%20do%20pobrania/skokpl/sprawozdanie-zarzadu-z-dzialalnosci-kasy-krajowej-za-rok-2015.ashx> (dostęp: 29.08.2016).

<sup>36</sup> *Ibidem*.

**Tabela 4. Możliwe do pozyskania przez SKOK źródła finansowania swojej działalności**

<b>Źródła funduszy własnych</b>	<b>Źródła płynności</b>
Udziały członków Wpisowe członków Podniesienie minimalnej wysokości udziałów, wniesienie udziałów ponadobowiązkowych (w tym przez Kasę Krajową) Obligacje/pożyczki podporządkowane Wsparcie ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej	Bufory gotówki (np. rezerwa płynna) Udziały członków Wpisowe członków Podniesienie minimalnej wysokości udziałów, wniesienie udziałów ponadobowiązkowych (w tym przez Kasę Krajową) Oszczędności członków SKOK Obligacje/pożyczki podporządkowane Kredyt płynnościowy z Kasy Krajowej Wsparcie ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej

Źródło: opracowanie własne.

## **2. UMORZENIE LUB KONWERSJA INSTRUMENTÓW KAPITAŁOWYCH LUB DŁUŻNYCH JAKO SPOSÓB POPRAWY SYTUACJI BANKU**

Pośrednim sposobem (pomiędzy zupełnie samodzielnym rynkowym a nierynkowym, w który zaangażowane są instytucje zwierzchnie wobec sektora bankowego) poprawy sytuacji instytucji kredytowej jest dokonanie umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych. Zgodnie bowiem z aktualnymi przepisami w zakresie adekwatności kapitałowej<sup>37</sup>, do kapitałów dodatkowych I kategorii zaliczane są instrumenty (np. obligacje wieczyste) przewidujące automatyczne obniżenie ich kwoty głównej lub zamianę na instrumenty w kapitale podstawowym I kategorii, jeśli poziom tego kapitału spadł poniżej 5,125%. W przypadku zatem pogorszenia się sytuacji kapitałowej banku dochodzi do automatycznego podwyższenia funduszy własnych poprzez umorzenie długu (zaliczanego do funduszy własnych banku) lub jego konwersję na kapitał.

Innym przypadkiem, kiedy dochodzi do zastosowania podobnego mechanizmu, jest podjęcie decyzji przez BFG (jako polskiego organu *resolution*) o dokonaniu umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych. Może to nastąpić w ramach procedury przymusowej restrukturyzacji lub bez jej wszczęcia (choć zaistniały okoliczności uprawniające do jej wszczęcia; bez dokonania umorzenia lub konwersji podmiot nie spełnia warunków kontynuowania działalności lub kontynuacja

<sup>37</sup> Rozporządzenie CRR.

działalności wymaga nadzwyczajnego wsparcia publicznego). Warto również dodać, że po uruchomieniu procedury przymusowej restrukturyzacji (z którą wiąże się konieczność dokonania odpowiedniego umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych), BFG jako organ *resolution* dysponuje jeszcze narzędziem przymusowej restrukturyzacji, które uprawnia go do dokonania umorzenia lub konwersji instrumentów dłużnych (a więc niekoniecznie zaliczanych do funduszy własnych banku). Takie narzędzie nazywane jest powszechnie *bail-in*. Głównym celem jego stosowania jest obciążenie kosztami restrukturyzacji banku jego wierzycieli.

Efektywne wdrożenie instrumentu *bail-in* wymaga jednak odpowiedniej struktury zobowiązań banku. Zgodnie z regulacjami, instytucje kredytowe muszą odpowiednio dostosować strukturę swoich bilansów tak, aby umożliwić organowi *resolution* zastosowanie tego narzędzia. W tym celu powinny spełniać tzw. wymóg MREL<sup>38</sup>, określany przez organ *resolution* (w ewentualnym uzgodnieniu z nadzorcą). Celem wprowadzenia MREL jest zabezpieczenie odpowiedniej wysokości wyemitowanych przez bank instrumentów kapitałowych lub dłużnych<sup>39</sup> na pokrycie strat zagrożonej instytucji oraz jej ewentualną rekapitalizację. Nie oznacza to jednak, że instrumenty nie zaliczone do wymogu MREL nie mogą zostać poddane *bail-in*.

Wymóg MREL ustanawiany jest indywidualnie dla każdej instytucji<sup>40</sup> jako procent funduszy własnych i zobowiązań (z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z instrumentów pochodnych, jeśli w pełni uznają prawo kontrahenta do rekompensaty)<sup>41</sup>. Nie istnieje jednak żaden minimalny lub docelowy poziom wymogu MREL<sup>42</sup> – powinien zostać ustalony w zależności od preferowanej strategii przy-

---

<sup>38</sup> MREL – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

<sup>39</sup> Instrumenty zaliczane do MREL muszą spełniać określone wymagania, np. instrument jest wyemitowany, opłacony, zobowiązanie nie jest należne samej instytucji, nie jest przez nią zabezpieczone ani gwarantowane, nabycie instrumentu nie zostało (nawet pośrednio) sfinansowane przez instytucję podlegającą wymogowi, rezydualny termin zapadalności zobowiązania wynosi co najmniej rok, zobowiązanie nie wynika z instrumentu pochodnego ani z depozytu o uprzywilejowanej pozycji w hierarchii roszczeń.

<sup>40</sup> Opublikowana 23.11.2016 r. przez KE propozycja nowelizacji zasad MREL przewiduje wprowadzenie wobec globalnych instytucji systemowo ważnych zarejestrowanych w Europie zharmonizowanego minimalnego poziomu MREL w wysokości 16% (docelowo 18%) całkowitej ekspozycji na ryzyko oraz 6% (docelowo 6,75%) całkowitej ekspozycji. Stanowi to implementację do porządku europejskiego wymogu TLAC.

<sup>41</sup> Zgodnie z najnowszą, nie przyjętą jeszcze propozycją nowelizacji MREL – podstawą będzie całkowita ekspozycja na ryzyko oraz ekspozycja stanowiąca podstawę do wyliczania współczynnika dźwigni.

<sup>42</sup> W przeciwieństwie do wymogu TLAC. TLAC jest wymogiem analogicznym do wymogu MREL, ale ustanowionym na poziomie globalnym przez Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, FSB) i dedykowanym dla globalnych systemowych banków. W pełnym wymiarze będzie obowiązywał od 2022 r. w wysokości 18% aktywów ważonych ryzykiem i 6,75% całkowitej ekspozycji banku.

musowej restrukturyzacji (w przypadku, gdy preferowanym rozwiązaniem problemów banku jest jego likwidacja, wówczas wymóg MREL pokrywa się zasadniczo z wymogiem w zakresie funduszy własnych banku, z uwzględnieniem wymogów dotyczących buforów i dźwigni).

**Tabela 5. Składniki MREL i wyłączenia spod MREL**

Elementy składowe MREL	Kategorie zobowiązań wyłączone spod <i>bail-in</i> (a zatem także niezaliczane do MREL)
Fundusze własne	Depozyty gwarantowane Zobowiązania zabezpieczone Zobowiązania, które powstają w wyniku posiadania przez instytucję aktywów lub środków pieniężnych należących do klientów pod warunkiem, że taki klient podlega ochronie na mocy mającego zastosowanie prawa upadłościowego Zobowiązania, które powstają w wyniku stosunku powierniczego Zobowiązania wobec instytucji, z wyłączeniem podmiotów będących częścią tej samej grupy, o pierwotnym terminie wymagalności poniżej siedmiu dni Zobowiązania, których rezydualny termin zapadalności wynosi mniej niż siedem dni, względem systemów lub operatorów systemów wyznaczonych do celów dyrektywy 98/26/WE lub ich uczestników i powstałych w wyniku udziału w takim systemie Zobowiązania w stosunku do: (i) pracowników, związanych z należnymi płacami, świadczeniami emerytalnymi lub innymi stałymi składnikami wynagrodzenia, z wyjątkiem zmiennych składników wynagrodzenia, które nie są regulowane przez układ zbiorowy pracy; (ii) wierzycieli komercyjnych lub handlowych, wynikających z dostawy towarów i świadczenia na ich rzecz usług, które mają krytyczne
Zobowiązania kwalifikowane (zobowiązania spełniające następujące warunki: instrument jest wyemitowany i w pełni opłacony; dane zobowiązanie nie jest należne samej instytucji, nie jest przez nią zabezpieczone ani gwarantowane; nabycie instrumentu nie zostało bezpośrednio lub pośrednio sfinansowane przez instytucję; rezydualny termin zapadalności zobowiązania wynosi co najmniej jeden rok; zobowiązanie nie wynika z instrumentu pochodnego; zobowiązanie nie wynika z depozytu, który ma uprzywilejowaną pozycję w krajowej hierarchii roszczeń)  <i>Zgodnie z propozycją nowelizacji przepisów MREL, zobowiązania kwalifikowane powinny spełniać następujące wymagania: instrument jest wyemitowany bezpośrednio przez instytucję i w pełni opłacony; zobowiązania nie zostały zakupione przez instytucję z tej samej grupy resolution lub spółkę stowarzyszoną; zakup nie został bezpośrednio lub pośrednio sfinansowany przez instytucję; roszczenie z tytułu instrumentu musi być w pełni podporządkowane zobowiązaniom wyłączonym spod bail-in; zobowiązanie nie jest zabezpieczone ani gwarantowane;</i>	

Tabela 5 (cd.)

Elementy składowe MREL	Kategorie zobowiązań wyłączone spod <i>bail-in</i> (a zatem także niezaliczane do MREL)
<p><i>zobowiązanie nie podlega uzgodnieniom w zakresie nettingu i set-offu; warunki emisji nie zawierają postanowień mogących zachęcać do wcześniejszego wykupu instrumentów; zobowiązania nie mogą być wykupione na żądanie posiadacza; ewentualne opcje są wykonywalne według wyłącznego uznania emitenta; zobowiązania mogą zostać ewentualnie wykupione przez emitenta za zgodą nadzorcy; warunki emisji nie sugerują, że zobowiązania mogłyby zostać wykupione przed upływem terminu wymagalności; płatne odsetki nie zależą od oceny kredytowej emitenta i ich wypłata nie może być przyspieszona przez posiadacza instrumentu.</i></p>	<p>znaczenie dla prowadzenia przez nie bieżącej działalności, w tym usług informatycznych, usług użyteczności publicznej oraz usług wynajmu, obsługi i utrzymania budynków i pomieszczeń; (iii) organów podatkowych i instytucji zabezpieczenia społecznego pod warunkiem, że zobowiązania te mają uprzywilejowany charakter w ramach obowiązującego prawa; (iv) systemów gwarancji depozytów powstałych.</p> <p><i>Propozycja zmiany obejmuje rozszerzenie powyższej listy o: depozyty na żądanie i krótkoterminowe (termin wymagalności do 1 roku); część depozytów osób fizycznych oraz SME, która przekracza poziom gwarancji; zobowiązania wynikające z derywatów, zobowiązania wynikające z instrumentu dłużnego z wbudowanym derywatem.</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dyrektywy BRR oraz Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No. 575/2013 and Regulation (EU) No 648/2012*, European Commission, Brussels 2016.

Zgodnie z wytycznymi wydanymi przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (przyjętymi przez Komisję Europejską w formie rozporządzenia delegowanego), MREL powinien składać się z dwóch elementów składowych:

- ❖ kwoty na pokrycie ewentualnych strat instytucji kredytowej (ang. *loss absorption amount*), która powinna obejmować wymóg kapitałowy (wraz z dodatkowym wymogiem wyznaczonym przez nadzorcę w ramach tzw. drugiego filara), bufory kapitałowe oraz ewentualne wymogi w zakresie dźwigni;
- ❖ kwoty na rekapitalizację (ang. *recapitalisation amount*), która powinna zapewnić spełnienie wymogów kapitałowych i utrzymanie odpowiedniego poziomu zaufania do instytucji po wdrożeniu przymusowej restrukturyzacji.

Warto również dodać, że niektóre z banków działających w Polsce, będących częścią grup bankowych uznanych za globalnie istotne, będzie jednocześnie podlegała

obowiązkowi spełnienia wymogu TLAC. Ma on zasadniczo ten sam cel co wymóg MREL – zapewnienie odpowiedniej zdolności banków do absorpcji strat – i ma zostać wdrożony do europejskiego porządku prawnego poprzez odpowiednią modyfikację MREL. Jest on jednak wymogiem opracowanym na poziomie globalnym i mającym zastosowanie do tzw. G-SIB (ang. *global systematically important banks*).

Trzeba zwrócić uwagę, że spełnienie wymogu MREL w przypadku polskich banków będzie następowało głównie poprzez utrzymywanie wysokiego poziomu funduszy podstawowych I kategorii (CET1), a w mniejszym stopniu poprzez emisję dłużnych papierów wartościowych. Rynek dłużnych bankowych papierów wartościowych nie jest w Polsce dojrzałym rynkiem, dlatego uplasowanie emisji może być dla banków kłopotliwe i w konsekwencji kosztowne.

### **3. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA KRYZYSOWEGO W DYSPOZYCJI POLSKIEJ SAFETY NET**

Niejednokrotnie rynkowe źródła płynności i funduszy własnych okazują się (szczególnie w warunkach silnych zaburzeń i kryzysów o charakterze systemowym) niewystarczające lub po prostu zupełnie niedostępne. Wówczas możliwe jest również skorzystanie ze środków i mechanizmów pomocowych, jakimi dysponują instytucje zewnętrzne („zwierzchnie”) wobec sektora bankowego. W Polsce, w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*), organami, które dysponują uprawnieniami i ewentualnie środkami pozwalającymi na finansową interwencję są: Narodowy Bank Polski (NBP), Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) oraz Minister Finansów (MF). Warto zwrócić uwagę, że formalnie, choć Komisja Nadzoru Finansowego nadzoruje instytucje kredytowe, czuwa nad ich kondycją finansową i bardzo aktywnie uczestniczy w ewentualnym procesie udzielenia wsparcia (poprzez np. konsultacje, opinie), to jednak nie ma żadnych instrumentów finansowych pozwalających na interwencję.

#### **3.1. Instrumenty wsparcia banków w dyspozycji Narodowego Banku Polskiego**

Banki centralne postrzegane są jako jedne z najważniejszych instytucji w zakresie zarządzania kryzysowego. Liczne badania wskazują, że dzięki dysponowaniu instrumentami umożliwiającymi dostarczanie płynności do sektora bankowego działalność banków centralnych pomaga opanowywać panikę wśród klientów bankowych (run na kasy)<sup>43</sup> oraz zredukować ryzyko zarażania. Ponadto banki central-

<sup>43</sup> J. C. Rochet, X. Vives, *Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All?*, „Journal of European Economic Association” 2(6), 2004, s. 1116–1147.

ne pomagają przywrócić poprawne funkcjonowanie rynków finansowych poprzez przezwycięzenie problemu negatywnej selekcji<sup>44</sup>. Wsparcie płynnościowe udzielane przez bank centralny pozwala również zredukować negatywne efekty zewnętrzne wynikające z natychmiastowego, przymusowego upłynnienia majątku banków (*fire sale*)<sup>45</sup> oraz upadłości instytucji systemowych<sup>46</sup>.

Narodowy Bank Polski, realizując swój ustawowy obowiązek regulowania płynności banków i ich refinansowania, dysponuje dwoma formami wspierania ich płynności:

- 1) Narzędzia pozwalające na wsparcie płynności oddziałujące na cały sektor, inicjowane przez NBP.

Najprostszym narzędziem uwolnienia dodatkowej płynności w skali sektorowej jest obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej. W ten sposób część gotówki, jaką instytucje kredytowe musiałyby utrzymywać na rachunku w banku centralnym, zostaje uwolniona i może zostać przeznaczona na pokrycie ich potrzeb płynnościowych. Obniżenie rezerwy obowiązkowej jest stosunkowo sprawiedliwym sposobem, ponieważ oddziałuje w równym stopniu na wszystkie instytucje objęte obowiązkiem utrzymywania rezerwy (a więc zarówno banki komercyjne, spółdzielcze, jak i SKOK-i i Kasę Krajową). NBP wykorzystał już w przeszłości taką formę wsparcia banków, kiedy w okresie od maja 2009 r. do grudnia 2010 r. obniżono wysokość rezerwy obowiązkowej o 0,5 pkt. proc. (z 3,5% do 3,0%).

Inną formą wspierania płynności całego sektora bankowego jest zwiększenie skali oraz częstotliwości przeprowadzanych przez bank centralny operacji refinansujących banki, które są dopuszczone do realizacji transakcji z bankiem centralnym. Dodatkowo bank centralny może „złagodzić” inne parametry prowadzonych operacji otwartego rynku – rozszerzenie listy papierów wartościowych dopuszczalnych jako zabezpieczenie w transakcjach z bankiem centralnym oraz obniżenie redukcji ich wartości (*haircut*). W aktualnych warunkach prawnych nie byłoby jednak możliwe rozszerzenie listy podmiotów, z którymi bank centralny dokonuje transakcji zasilających w płynność<sup>47</sup>.

Do pozostałych narzędzi w dyspozycji NBP należą: przedterminowy wykup emitowanych bonów pieniężnych (np. 8 stycznia 2009 r. Zarząd NBP podjął decyzję o przedterminowym wykupie 10-letnich obligacji NBP wyemitowanych

---

<sup>44</sup> J. Tirole, *Overcoming Adverse Selection: How Public Intervention Can Restore Market Functioning*, „American Economic Review” 102 (1), 2012, s. 29–59.

<sup>45</sup> J. Stein, *Monetary Policy as Financial Stability Regulation*, „The Quarterly Journal of Economics” 127, 2012, s. 57–95.

<sup>46</sup> J. Tirole, *Illiquidity and All Its Friends*, „Journal of Economic Literature” vol. 49(2), 2011, s. 287–325.

<sup>47</sup> Zawieranie transakcji z NBP wymaga posiadania w NBP rachunku. NBP może jednak prowadzić tylko rachunki banków, budżetu państwa, BFG oraz Kasy Krajowej. Jednocześnie są to zatem jedyne podmioty dopuszczone do realizacji transakcji z bankiem centralnym.

w 2002 r.<sup>48</sup>) oraz udostępnienie swapów walutowych (przykładowo, w czasie ostatniego kryzysu finansowego NBP uczestniczył w transakcjach typu swap z Narodowym Bankiem Szwajcarii (SNB) oraz EBC – SNB zasilł NBP we franki szwajcarskie za euro, natomiast NBP zasilł swoich kontrahentów we franki szwajcarskie w zamian za złote; operacje były przeprowadzane z terminem 7-dniowym po ustalonym kursie)<sup>49</sup>.

- 2) Narzędzia indywidualnego wsparcia banków przeżywających problemy płynnościowe.

Podstawowymi narzędziami bieżącego zasilania poszczególnych banków w płynność jest oferowany przez NBP kredyt lombardowy i techniczny. Kredyty te udzielane są bankom komercyjnym z ich inicjatywy (na ich wnioski), pod warunkiem spłaty wcześniejszych. Kredyt lombardowy udzielany jest pod zastaw skarbowych papierów wartościowych, a jego wysokość nie może przekroczyć 80% ich wartości. Oprocentowanie określa stopa lombardowa ustalana przez Radę Polityki Pieniężnej. Spłata dokonywana jest kolejnego dnia, co odróżnia kredyt lombardowy od kredytu technicznego. Ten ostatni musi bowiem zostać spłacony tego samego dnia, a co więcej jest nieoprocentowany. Istnieje możliwość również udzielenia takiego kredytu w walucie euro<sup>50</sup>.

Ustawa o NBP dopuszcza również możliwość udzielenia przez NBP krótkoterminowego kredytu refinansowego poszczególnym bankom (tzw. awaryjne wsparcie płynnościowe, ang. *emergency liquidity assistance*, ELA). Zasilenie takie ma charakter wyłącznie płynnościowy i przeznaczone może być tylko, i wyłącznie, na poprawę bieżącej płynności płatniczej podmiotu. Udzielane jest na wniosek banku i nie ma charakteru automatycznego. NBP podejmuje decyzję o wsparciu banku na podstawie oceny zdolności kredytowej wnioskującego podmiotu (również w czasie realizacji przez niego planu naprawy). Warunkiem udzielenia pomocy jest dysponowanie przez bank odpowiednim zabezpieczeniem. Wsparcie ma również charakter odpłatny, co oznacza, że NBP od udzielonego wsparcia pobiera odsetki. Ostatni znany przypadek udostępnienia przez NBP wsparcia płynnościowego w ramach pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji obejmuje udzielenie kredytu refinansowego Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank)<sup>51</sup>.

Jak już wspomniano, choć NBP nie może udzielić wsparcia płynnościowego pojedynczej SKOK ze względu na istniejące uwarunkowania prawne, to jednak

<sup>48</sup> [https://www.nbp.pl/publikacje/operacje\\_or/2009/raport2009.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2009/raport2009.pdf) (dostęp: 24.11.2016).

<sup>49</sup> [https://www.nbp.pl/publikacje/operacje\\_or/2008/raport2008.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2008/raport2008.pdf) (dostęp: 25.11.2016).

<sup>50</sup> [http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o\\_nbp/informacje/polityka\\_pieniezna.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html) (dostęp: 07.09.2016) oraz *Raport Roczny 2015. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, s. 27–29.

<sup>51</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, luty 2016, s. 54–56.



ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP przewiduje możliwość udzielenia krótkoterminowego kredytu Kasie Krajowej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego. Kredyt taki udzielany jest w przypadku zagrożenia płynności sektora SKOK, w razie groźby wyczerpania środków funduszu. Zasady udzielania kredytu są analogiczne do tych, które mają zastosowanie w przypadku pojedynczego banku. Środki uzyskane przez Kasę Krajową mogą zostać wykorzystane jedynie na wspieranie płynności poszczególnych kas. NBP ma zatem jedynie pośrednią możliwość pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji wobec sektora SKOK.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP daje również możliwość udzielenia wsparcia płynnościowego dla BFG w celu realizacji przez niego jego ustawowych obowiązków w zakresie wypłaty depozytów. Wsparcie NBP może mieć jedynie charakter płynnościowy, krótkoterminowy i musi mieć uzasadnienie w zagrożeniu stabilności finansowej kraju. Innymi słowy, NBP może udzielić BFG kredytu, aby ten mógł dokonać wypłat depozytów, ale możliwe jest to tylko, i wyłącznie, wtedy, gdy BFG nie dysponuje chwilowo środkami pieniężnymi. Środki te będą dostępne w najbliższej przyszłości dzięki składkom wpłaconym przez instytucje kredytowe do BFG – NBP nie może finansować działalności gwarancyjnej BFG, a jedynie zabezpieczyć „pomostową” płynność na pokrycie luki między wypłatą środków przez BFG a ich odzyskaniem od sektora bankowego. Wsparcie jednak musi mieć charakter wyłącznie krótkoterminowy<sup>52</sup>.

Udzielając wsparcia bankom, NBP pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zgodnie z przyjętymi w tym zakresie tradycyjnymi regułami<sup>53</sup>, NBP może udzielać wsparcia płynnościowego wypłacalnym instytucjom, które jedynie tymczasowo utraciły zdolność do regulowania swoich zobowiązań. Pomoc musi mieć charakter zwrotny, zabezpieczony oraz oprocentowany (karnie, tj. na poziomie wyższym niż rynkowy). Reguły te wynikają także z zasad panujących w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)<sup>54</sup>. Również zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej działalność banków centralnych musi być zgodna z zakazem finansowania monetarnego, co oznacza, że bank centralny nie może finansować działalności żadnej instytucji kredytowej. Zgodnie z wykładnią EBC udzielanie wsparcia bankom w formie np. objęcia ich dłużnych papierów wartościowych lub instrumentów kapitałowych nosi znamiona zadań rządowych, dlatego nie powinno być finansowane przez banki

---

<sup>52</sup> Takie cechy wsparcia są zgodne z wymogami, jakie EBC stawia w zakresie wspierania płynnościowego dla systemów gwarantowania depozytów. Zob. opinia EBC CON/2015/17.

<sup>53</sup> Podwaliny zostały stworzone w pracach H. Thortona (1802) i rozwinięte przez W. Bagehota (1873).

<sup>54</sup> Por. *Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego*, [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402\\_elaprocedures.pl.pdf?964ebea530dfa47828f5173d5d355113](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.pl.pdf?964ebea530dfa47828f5173d5d355113) (dostęp: 29.08.2016).

centralne<sup>55</sup>. W przeciwnym razie wsparcie banku centralnego stanowi pomoc publiczną i łamie zakaz finansowania monetarnego. Podsumowując zatem, zgodnie z prawem unijnym awaryjne wsparcie płynnościowe z NBP (nie łamiące zakazu finansowania monetarnego i niekwalifikowane jako pomoc publiczna) może zostać udzielone wtedy, kiedy spełnione są następujące wymagania<sup>56</sup>:

- a) Bank jest wypłacalny, tymczasowo utracił płynność, a zasilenie nastąpiło w wyjątkowych okolicznościach i nie jest częścią szerszego pakietu pomocowego.
- b) Wsparcie jest zabezpieczone (z zastosowaniem „odpowiedniego” *haircutu*).
- c) Pobiera się odsetki karne.
- d) Wsparcie jest udzielane przez bank centralny z własnej inicjatywy i nie jest wsparte żadną kontrgwarancją państwową.

Szczególnie ciekawe wydają się kwestie związane z ostatnim z wymienionych punktów. Gwarancja państwowa, również ta udzielona na wsparcie z banku centralnego, stanowi typowy przykład pomocy publicznej i zgodnie z prawodawstwem unijnym wymaga uprzedniego zatwierdzenia przez KE. Literalne brzmienie przytoczonego „Komunikatu bankowego” sugeruje zakaz udzielenia płynności bankowi, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jego zobowiązań wobec NBP przez Skarb Państwa. Wskazuje to zatem, że zakazane jest łączenie ELA i gwarancji publicznej. Jednak Dyrektywa BRR (i wdrażająca ją ustawa o BFG) wskazuje, że udzielenie przez państwo gwarancji zabezpieczającej wsparcie płynności z banku centralnego nie jest zdarzeniem uruchamiającym procedurę przymusowej restrukturyzacji. Zapisy te wskazywałyby, że działanie takie jest zatem dopuszczalne. Co więcej, sytuacja taka – kiedy Skarb Państwa udziela gwarancji spłaty kredytu refinansowego z NBP – jest uregulowana szczegółowo w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Wymaga ona ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia, a dopuszczalna wysokość gwarancji wynosi 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu refinansowego.

### **3.2. Finansowanie kryzysowe ze środków zarządzanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny**

W odniesieniu do banków, BFG może udzielać ewentualnego wsparcia finansowego tylko i wyłącznie wtedy, gdy doszło już do uruchomienia procesu przymusowej restrukturyzacji<sup>57</sup>. Wdrożeniu Dyrektywy BRR do prawodawstwa polskiego

<sup>55</sup> Stanowisko takie znajduje swój wyraz w kolejnych opiniach wydawanych przez EBC, np. CON/2015/3, CON/2011/103, CON/2008/57, CON/2011/93, CON/2011/39, CON/2015/2, CON/2013/3, CON/2011/83, CON/2015/17, CON/2008/59.

<sup>56</sup> Wymagania te zostały sformułowane w tzw. „Komunikacie bankowym” KE.

<sup>57</sup> Proces przymusowej restrukturyzacji jest uruchamiany wówczas, kiedy bank został uznany za zagrożony upadłością, nie istnieją przesłanki wskazujące na samodzielne lub nadzorcze działania pozwalające we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością oraz kiedy interes publiczny

towarzyszyła bowiem jednoczesna dyskontynuacja działalności pomocowej BFG wobec banków<sup>58</sup>, rozumianej jako ewentualna pomoc w przypadku zagrożenia niewypłacalnością banku.

Aktualnie zatem, w ramach przymusowej restrukturyzacji, BFG może wykorzystać środki zgromadzone w funduszu przymusowej restrukturyzacji banków jedynie na wspieranie wdrożenia całego procesu (wsparcie wdrożenia narzędzi przymusowej restrukturyzacji<sup>59</sup>) w formie: pożyczek, gwarancji lub nabycia praw majątkowych podmiotu w restrukturyzacji. BFG może również udzielić wsparcia w celu przejęcia przedsiębiorstwa w formie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat lub dotacji (w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań a wartością przejmowanych praw). W przypadku organizowania transakcji przejęcia banku w przymusowej restrukturyzacji możliwe jest również wykorzystanie środków zgromadzonych w funduszu gwarantowania depozytów, które są przekazywane podmiotowi przejmującemu, jeśli wysokość zobowiązań z tytułu depozytów gwarantowanych przekracza wartość przejmowanych aktywów. Maksymalna wysokość zaangażowania środków z funduszu gwarantowania depozytów nie może być jednak wyższa niż wysokość depozytów gwarantowanych zgromadzonych w przejmowanym banku. Dotychczas nie nastąpiło wykorzystanie środków zgromadzonych przez Fundusz na potrzeby *resolution* banków. W przypadku ostatniej upadłości Banku Spółdzielczego w Nadarzynie BFG ocenił bowiem, że działania w zakresie przymusowej restrukturyzacji wobec banku nie są konieczne ze względu na brak zagrożenia interesu publicznego w sytuacji upadłości banku<sup>60</sup>.

Można jednak uznać, że BFG zachował funkcję quasi-pomocową wobec banków spółdzielczych i zrzeszających, rozumianą jako wsparcie dla wypłacalnych podmiotów. Możliwe jest bowiem ciągle udzielanie im pomocy ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS)<sup>61</sup>. Pomoc z funduszu może przyjąć formę pożyczki, której warunkiem udzielenia jest brak zagrożenia jej spłaty oraz ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia. Środki pochodzące z pożyczki mogą zostać wykorzystane na nabycie akcji banku zrzeszającego, przeprowadze-

---

jest zagrożony. Ocena spełnienia przesłanek leży w gestii BFG (a także KNF, w szczególności w odniesieniu do pierwszych dwóch wskazanych czynników).

<sup>58</sup> Pomoc BFG obejmowała: gwarancję zwiększenia funduszy własnych banku krajowego, pomoc zwrotną (pożyczki, gwarancje i poręczenia) oraz nabywanie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

<sup>59</sup> Obejmują one przejęcie przedsiębiorstwa bankowego, utworzenie instytucji pomostowej, wydzielenie praw i zobowiązań oraz umorzenie lub konwersję zobowiązań.

<sup>60</sup> <https://www.bfg.pl/2016/10/21/zawieszenie-dzialalnosci-banku-spoldzielczego-w-nadarzynie/> (dostęp: 25.11.2016).

<sup>61</sup> Środki zgromadzone w funduszu pochodzą głównie ze zlikwidowanego Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych, środków budżetowych pochodzących z wykupu obligacji restrukturyzacyjnych (por. ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw).

nie procesów integracyjnych w przypadku łączenia się banków spółdzielczych oraz sfinansowanie kosztów tworzenia lub przystąpienia do IPS lub zrzeszenia zintegrowanego. Przeznaczeniem środków zgromadzonych w FRBS jest zatem wspieranie procesów restrukturyzacyjnych i budowy IPS. W związku z tym, środki te z mniejszym prawdopodobieństwem mogłyby zostać wykorzystane do złagodzenia nagłej sytuacji kryzysowej, ale mogłyby zostać użyte na dalszym etapie stabilizowania (np. po przejęciu banku spółdzielczego przez inny). Warto zauważyć, że choć pomoc z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych ma charakter zwrotny, to jednak już ustawa daje mocne podstawy BFG do umorzenia jego należności, wynikających z udzielenia wsparcia, gdy jest to uzasadnione interesem publicznym lub stabilnością finansową. Należy zwrócić uwagę na fakt, że z wysokim prawdopodobieństwem ta quasi-pomocowa funkcja BFG zostanie niedługo przejęta przez IPS-y i zrzeszenia zintegrowane. Przewiduje się bowiem, że środki zgromadzone w funduszu podlegają przekazaniu IPS-om i zrzeszeniom zintegrowanym (na ich wnioski, po ich utworzeniu). W Polsce swoje działanie rozpoczął już system ochrony instytucjonalnej BPS i SGB. Banki spółdzielcze, które nie przystąpiły do IPS-ów BPS lub SGB są aktualnie w fazie tworzenia własnego zrzeszenia zintegrowanego, w którym bank zrzeszający będzie pełnił jedynie funkcję tzw. banku apeksowego<sup>62</sup>.

Funkcja pomocowa BFG została zachowana wobec SKOK-ów. BFG nieustannie może udzielać ze środków funduszu gwarancyjnego pomocy finansowej kasom, w których wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności (ale nie doszło jeszcze do uruchomienia *resolution*) poprzez:

- 1) udzielanie zwrotnej pomocy finansowej (pożyczki, o ile zostają one zaliczone do funduszy własnych, gwarancje, poręczenia), nabywanie wierzytelności kas oraz udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym kasy (objęcie akcji banku przejmującego, udzielenie pożyczki lub gwarancji),
- 2) udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat związanych z przejmowanymi aktywami, oraz
- 3) dotację na pokrycie różnicy między przejmowanymi pasywami i aktywami.

Wszelka pomoc BFG udzielona kasie zagrożonej niewypłacalnością może być wykorzystana tylko, i wyłącznie, na poprawę jej pozycji kapitałowej i usunięcie niewypłacalności. W przypadku pomocy zwrotnej lub nabycia wierzytelności konieczne jest spełnienie wiele warunków, jak np. zaakceptowanie przez BFG wyników badania sprawozdania finansowego kasy, uzyskanie pozytywnej opinii KNF dotyczącej realizacji postępowania naprawczego oraz wykorzystanie własnych funduszy kasy na pokrywanie dotychczasowych strat. Wysokość udzielanej pomocy (na cele (1) i (2)) nie może być wyższa niż suma środków gwarantowanych zgro-

<sup>62</sup> Będzie prowadził działalność jedynie na rzecz zrzeszonych banków spółdzielczych. Nie będzie prowadził działalności komercyjnej.

madzonych w kasie. Dla pomocy zwrotnej konieczne jest również ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia.

**Tabela 6. Dotacje udzielone przez BFG z funduszu gwarancyjnego kas w związku z restrukturyzacją sektora SKOK**

Podmiot przejmujący (podmiot przejmowany)	Rok udzielenia	Dotacja (tys. zł)
1 Alior Bank (SKOK św. Jana z Kęt)	2014	15 895,8
2 Pekao SA (SKOK im. Mikołaja Kopernika)	2015	101 926,4
3 PKO BP (SKOK „Wesoła”)	2015	278 858,4
4 Alior Bank (SKOK im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego)	2016	52 500,0
5 Alior Bank (Powszechna SKOK)	2016	9 300,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport roczny 2015*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa, 2016, s. 42 oraz <https://www.bfg.pl/2016/11/15/wsparcie-bfg-na-przejecie-skok-wyszynskiego-i-powszechnej-skok/> (dostęp: 25.11.2016).

Dodatkowo, po uruchomieniu przymusowej restrukturyzacji wobec kasy, BFG może wykorzystywać środki zgromadzone w funduszu przymusowej restrukturyzacji kas na cele *resolution* w takich samych formach jak w przypadku banków.

### 3.3. Narzędzia wsparcia kryzysowego w gestii Ministra Finansów

Ostatnim podmiotem, który może interweniować wobec instytucji przeżywającej problemy finansowe jest państwo, w którego imieniu działa Minister Finansów (MF). Dysponuje on kilkoma możliwymi instrumentami.

Po pierwsze, może udzielić wsparcia w formie tzw. „gwarancji ostrożnościowej”, polegającej na udzieleniu gwarancji zwiększenia funduszy własnych. Może to nastąpić jedynie na wniosek wypłacalnej instytucji, która nie zdołała samodzielnie uzupełnić braków kapitałowych zidentyfikowanych w wyniku *stress testów*, przeglądu jakości aktywów lub działań nadzorczych KNF. Warto podkreślić, że ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej wskazuje, iż do wykonania gwarancji dochodzi jedynie wówczas, jeśli emitowane przez bank akcje nie znajdą nabywców wśród dotychczasowych akcjonariuszy lub osób trzecich. Nie wspomina się jednak o innych instrumentach zaliczanych do funduszy własnych banków (np. wkładach członkowskich lub udziałach), co wskazywałoby, że instrument ten nie jest dostępny np. dla banków spółdzielczych i SKOK-ów. Wykonanie gwarancji następuje poprzez objęcie

wszystkich lub części akcji uprzywilejowanych danej emisji<sup>63</sup>. Jednak, niezależnie od ilości akcji nabywanych przez MF, musi on mieć zagwarantowany wpływ na politykę finansową banku. Udzielenie gwarancji następuje za odpowiednią prowizją i musi zostać poprzedzone obciążeniem dotychczasowych akcjonariuszy i niezabezpieczonych wierzycieli dotychczasowymi stratami. Warto podkreślić, że udzielenie przez Ministra Finansów gwarancji ostrożnościowej wydaje się wpisywać w jeden z trzech przypadków, kiedy pomimo wdrożenia wsparcia publicznego nie dochodzi do uruchomienia procedury przymusowej restrukturyzacji<sup>64</sup>. Taka intencja wynika również z uzasadnienia do ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji<sup>65</sup>, która wprowadza odpowiednie nowelizacje do ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach wsparcia. Istnieją jednak pewne rozbieżności pomiędzy aktami prawnymi w zakresie zdefiniowania, jak się wydaje, tego samego narzędzia, którym dysponuje Minister Finansów.

W przypadku, kiedy wobec instytucji nie zostało jeszcze uruchomione postępowanie przymusowej restrukturyzacji, istnieje również możliwość udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji stanowiącej zabezpieczenie wsparcia płynnościowego udzielonego przez NBP oraz gwarancji spłaty zobowiązań z tytułu nowo emitowanych instrumentów dłużnych. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym wprowadza odpowiednio pojęcie „gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego” oraz „gwarancji za instytucję finansową”.

---

<sup>63</sup> W przypadku, gdy nie więcej niż 50% akcji znalazło nabywcę, następuje objęcie wszystkich lub części akcji. Gdy zebrano zapisy na więcej niż 50% akcji, wówczas MF obejmuje akcje o wartości nominalnej stanowiącej różnicę między wysokością gwarancji a łączną wartością objętych akcji.

<sup>64</sup> Jedną z przesłanek uruchomienia *resolution* w Polsce jest konieczność zagrożenia upadłością podmiotu, które ocenia się m.in. na podstawie konieczności skorzystania z nadzwyczajnego wsparcia publicznego w celu zapewnienia kontynuacji działalności banku. Jednak nie uznaje się za zaangażowanie środków publicznych: 1) gwarancji Skarbu Państwa udzielonej jako zabezpieczenie wsparcia płynnościowego z NBP, 2) gwarancji Skarbu Państwa obejmującej nowo emitowane instrumenty dłużne, oraz 3) rekapitalizacji na warunkach rynkowych, nie dającej przewagi konkurencyjnej jej beneficjentowi.

<sup>65</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215> (dostęp: 31.08.2016).

Tabela 7. Rozbieżności w definiowaniu zasilenia funduszy własnych nie uruchamiającego *resolution*

Nazwa aktu Kryterium porównania	Dyrektywa BRR	Ustawa o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji	Ustawa o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej
Zdefiniowanie środka rekapitalizacyjnego nie uruchamiającego <i>resolution</i>	<p>Art. 32 ust. 4 pkt d) wymagane jest nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe, chyba że, w celu uniknięcia lub zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce w danym państwie członkowskim i utrzymaniu stabilności finansowej, nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe przyjmuje dowolną z poniższych form: (...) (iii) <b>zasilenia funduszy własnych lub nabycia instrumentów kapitałowych</b> po cenach i na warunkach, które nie dają przewagi danej instytucji (...)</p>	<p>Art. 101 ust. 13 Nie uznaje się za zaangażowanie nadzwyczajnych środków publicznych (...), udzielenia na podstawie odrębnych przepisów pomocy wypłacalnemu podmiotowi w celu przeciwdziałania poważnym zakłóceniom w gospodarce i utrzymania stabilności finansowej w formie: (...) 3) <b>rekapitalizacji</b> na warunkach nieodbiegających od przeciętnych warunków rynkowych w przypadku, gdy jest ona konieczna do pokrycia niedoborów kapitału oszacowanych w wyniku testów warunków skrajnych lub przeglądu jakości aktywów przeprowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Europejski Bank Centralny lub Europejski Urząd Nadzoru Bankowego</p>	<p>Art. 3 (...) Skarb Państwa może udzielić tej instytucji gwarancji zwiększenia funduszy własnych, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, zwanej dalej <b>gwarancją ostrożnościową</b>.</p> <p>Art. 4 (...) 2. Wykonanie umowy gwarancji ostrożnościowej następuje, <b>gdy akcje wyemitowane przez instytucję w całości lub w części nie znajdą nabywców wśród dotychczasowych akcjonariuszy lub podmiotów trzecich.</b></p>

Cel: Uzupelnienie niedoborów określonych w wyniku <i>stress testów</i> , oceny jakości aktywów lub analogicznych działań nadzorczych	Tak	Tak	Tak
Wymóg wypłacalności	Tak	Tak	Tak
Wymóg proporcjonalności, tymczasowości i zapobiegawczego charakteru środka	Tak	Tak	Nie określono
Zastosowanie unijnych wymogów dotyczących pomocy publicznej	Tak	Tak	Tak

Źródło: opracowanie własne.



**Tabela 8. Najważniejsze cechy gwarancji dla NBP i gwarancji za instytucję finansową**

	<b>Gwarancja dla NBP</b>	<b>Gwarancja za instytucję finansową</b>
<b>Beneficjent</b>	Bank krajowy, SKOK, Kasa Krajowa	
<b>Charakter</b>	– gwarancja spłaty kredytu refinansowego udzielonego przez NBP	– gwarancja spłaty kredytów oraz linii kredytowych, w tym również emisję dłużnych papierów wartościowych
<b>Warunki udzielenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gwarancja może być udzielona w wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu</li> <li>– ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami</li> <li>– zabezpieczeniem kredytu obejmowanego gwarancją nie mogą być skarbowe papiery wartościowe lub papiery wyemitowane przez NBP</li> <li>– pobierana jest opłata prowizyjna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami</li> <li>– zabezpieczeniem kredytu obejmowanego gwarancją nie mogą być skarbowe papiery wartościowe lub papiery wyemitowane przez NBP</li> <li>– pobierana jest opłata prowizyjna</li> <li>– nie może obejmować spłaty kredytów od podmiotów mających znaczący wpływ na beneficjenta, będących w bliskim powiązaniu z beneficjentem lub powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie</li> <li>– okres zapadalności papierów objętych gwarancją wynosi między 3 miesiące a 5 lat</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

Jeśli wobec instytucji uruchomiono postępowanie przymusowej restrukturyzacji, a jego skuteczność okazała się ograniczona, wówczas, dla zachowania ciągłości krytycznych funkcji instytucji (tj. uniknięcia jej likwidacji w drodze standardowego postępowania upadłościowego), może dojść do wykorzystania przez państwo innych narzędzi. Obejmują one tzw. „gwarancję rekapitalizacyjną”<sup>66</sup> oraz możliwość bezpośredniego objęcia emitowanych przez instytucję instrumentów zaliczanych do jej funduszy własnych (w tym również nacjonalizację określaną jako instrument tymczasowej własności publicznej). Narzędzia te określane są jako rządowe instrumenty stabilizacji finansowej. Wykorzystywane są one na wniosek BFG.

<sup>66</sup> W istocie gwarancja ta jest analogiczna do „gwarancji ostrożnościowej”, z tą różnicą, że ostrożnościowa przyznawana jest na wniosek banku zanim uruchomiona zostanie przymusowa restrukturyzacja. Rekapitalizacyjna udzielana jest na wniosek BFG, kiedy *resolution* okazuje się nieskuteczne.

W odniesieniu do powyższych instrumentów pozostających w dyspozycji Ministra Finansów warto podkreślić, że uprawnienie i zasady ich wykorzystania ustanowiono w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach wsparcia. Ustawa ta jednak ma zastosowanie jedynie wobec banków i firm inwestycyjnych. Nie jest zatem możliwe wykorzystanie publicznych form wsparcia wobec SKOK-ów.

Warto podkreślić, że w czasie ostatniego globalnego kryzysu finansowego środki Skarbu Państwa nie były wykorzystywane na potrzeby ratowania banków w Polsce.

**Tabela 9. Porównanie instrumentów wsparcia banków w dyspozycji Ministra Finansów**

Instrumenty wsparcia publicznego w dyspozycji Ministra Finansów		
Nazwa instrumentu	Forma wykorzystania	Podmiot inicjujący
<i>Przed uruchomieniem resolution</i>		
Gwarancja „ostrożnościowa”	– przyjmuje formę objęcia akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu (subemisja inwestycyjna)	Bank
Gwarancja zabezpieczająca płynność z NBP	– zobowiązanie Skarbu Państwa do realizacji zobowiązań banku wobec NBP wynikających z udzielenia przez NBP wsparcia płynnościowego bankowi (w razie niewywiązania się z nich przez bank)	Nie określono
Gwarancja obejmująca emisję nowych zobowiązań	– zobowiązanie Skarbu Państwa do spłaty długu banku w razie nieuregulowania go przez bank	Nie określono
<i>Po uruchomieniu resolution</i>		
„Gwarancja rekapitalizacyjna”	– przyjmuje formę objęcia akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu (subemisja inwestycyjna)	BFG
Rekapitalizacja	– zwiększenie funduszy własnych banku	BFG
Nacjonalizacja	– przejęcia własności nad bankiem	BFG

Źródło: opracowanie własne.

Każda ze wskazanych powyżej form wsparcia musi również spełniać wytyczne dotyczące warunków udzielania pomocy publicznej określone przez Komisję Europejską (KE) w tzw. „komunikacie bankowym” oraz w uzupełniających go komunikatach. Najważniejszym wymaganiem mającym zastosowanie zarówno do gwarancji, jak i bezpośredniego dokapitalizowania, jest konieczność możliwie największego zaangażowania akcjonariuszy oraz wierzycieli niezabezpieczonych w pokrywaniu strat banku. Oddaje to ideę wszelkich pokryzysowych zmian w prawodawstwie bankowym, których celem jest koncentracja odpowiedzialności finansowej za problemy instytucji kredytowej na jego właścicielach i dostarczycielach kapitału, przy jednoczesnej ochronie pieniędzy podatników (*bail-in* zamiast *bail-out*, w ramach realizacji idei *no bail-out regime*).

**Tabela 10. Unijne ramy pomocy publicznej dla sektora finansowego**

Forma wsparcia	Wymagania
Gwarancje na zobowiązania	<p><b>Gwarancja „indywidualna”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– pomoc może być przyznawana przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji (po „tymczasowym zatwierdzeniu” – wówczas plan restrukturyzacji należy przedstawić w ciągu 2 miesięcy<sup>a</sup>)</li> <li>– może być udzielona niewypłacalnej instytucji, co wymaga indywidualnego zgłoszenia KE</li> <li>– gwarancja może być udzielona jedynie w odniesieniu do nowo wyemitowanego długu uprzywilejowanego, o terminie zapadalności od 3 miesięcy do 5 lat (7 lat dla obligacji zabezpieczonych); państwo pobiera od instytucji opłatę obliczoną zgodnie z wytycznymi KE na podstawie wartości spreadu CDS dla obligacji beneficjenta<sup>b</sup></li> </ul>
	<p><b>Program gwarancyjny</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– podlega zatwierdzeniu przez KE</li> <li>– gwarancja może być udzielona jedynie w odniesieniu do nowo wyemitowanego długu uprzywilejowanego, o terminie zapadalności</li> </ul>

<sup>a</sup> W odniesieniu do wszelkich nowo emitowanych zobowiązań lub odnowionych zobowiązań, jeśli łączna kwota pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań przekracza 5% łącznych zobowiązań instytucji lub kwotę 500 mln euro.

<sup>b</sup> Opłata za udzielenie gwarancji powinna co najmniej być sumą: 1) opłaty podstawowej w wysokości 40 punktów bazowych (pb) oraz 2) opartej na ryzyku opłaty w wysokości stanowiącej iloczyn 40 punktów bazowych i współczynnika ryzyka składającego się z (i) połowy stosunku przeciętnej wartości spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich beneficjenta w ciągu trzech lat kończącym się jeden miesiąc przed datą emisji gwarantowanych obligacji do poziomu wartości przeciętnej indeksu iTraxx Europe Senior Financials dla obligacji pięcioletnich stosowanego w tym samym trzyletnim okresie oraz (ii) połowy stosunku wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich wszystkich państw członkowskich do wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich państwa członkowskiego udzielającego gwarancji w tym samym trzyletnim okresie.

Forma wsparcia	Wymagania
	<p>od 3 miesięcy do 5 lat (7 lat dla obligacji zabezpieczonych); państwo pobiera od instytucji opłatę obliczoną zgodnie z wytycznymi KE na podstawie wartości spreadu CDS dla obligacji beneficjenta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– okres obowiązywania programu to maksymalnie 6 miesięcy</li> <li>– dostęp do programów gwarancyjnych mogą mieć tylko wypłacalne instytucje</li> <li>– gwarancje o terminie zapadalności do 3 lat mogą stanowić maksymalnie 1/3 łącznej kwoty gwarancji, państwo musi przedkładać KE sprawozdanie z funkcjonowania programu, wielkości długu objętego gwarancją i opłat, a także różnic między kosztami emisji długu objętego i nieobjętego gwarancją</li> </ul>
Dokapitalizowanie	<p><b>Pomoc indywidualna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bank we współpracy z państwem sporządza plan pozyskania kapitału zatwierdzony przez nadzorcę i ustalają pozostały niedobór kapitału, który powinien zostać pokryty przez państwo; na podstawie planu dochodzi do „kontaktów przedzgłoszeniowych” z KE, osiągnięcia porozumienia i formalnego zgłoszenia planu restrukturyzacji; wdrożenie planu i pomocy państwa wymaga zgody KE<sup>c</sup></li> <li>– następuje podział obciążeń pomiędzy udziałowcami/akcjonariuszami i wierzycielami nie zabezpieczonymi (umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych) – pomoc państwa można wdrożyć tylko jeśli kapitał własny, kapitał hybrydowy i dług podporządkowany wniosły pełen wkład w pokrycie strat (o ile nie zagraża to stabilności finansowej lub przynosi nieproporcjonalne rezultaty)</li> <li>– bank podejmuje działania mające na celu ograniczenie odpływu środków (np. brak wypłat dywidendy) – w przeciwnym razie kwota odpływu zostanie dodana do kwoty pomocy podlegającej zwrotowi</li> <li>– udzielenie pomocy wymaga określenia odpowiedniego wynagrodzenia dla państwa</li> </ul> <p><b>Programy dokapitalizowania</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– mają zastosowanie wobec małych banków (w celu uproszczenia procedur), których suma bilansowa nie przekracza 100 mln euro, a ich łączna suma bilansowa w relacji do całego sektora bankowego nie przekracza 1,5%</li> <li>– muszą mieć wyraźnie określony zakres</li> </ul>

<sup>c</sup> Wyjątkowo istnieje możliwość wdrożenia pomocy wobec banku, która zostanie tymczasowo zatwierdzona przez KE (przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji), o ile jest ona potrzebna dla utrzymania stabilności finansowej. W takiej sytuacji plan restrukturyzacji należy przedstawić w ciągu 2 miesięcy od tymczasowego zatwierdzenia.

Tabela 10 (cd.)

Forma wsparcia	Wymagania
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– czas trwania programu to maksymalnie 6 miesięcy</li> <li>– udzielenie pomocy musi zostać poprzedzone podziałem obciążeń</li> <li>– państwo musi przedkładać co 6 miesięcy sprawozdanie ze stosowania programu</li> </ul>
Pomoc w zakresie aktywów o obniżonej wartości	<ul style="list-style-type: none"> <li>– konieczność ujawnienia informacji o utracie wartości aktywów przed interwencją państwa</li> <li>– konieczność przeprowadzenia przeglądu działalności banku i jego bilansu (ocena wypłacalności i szansy na powrót do rentowności)</li> <li>– konieczność zastosowania odpowiedniego podziału obciążeń przez akcjonariuszy i udziałowców, którzy powinni pokryć straty co najmniej pozwalające na powrót do technicznej wypłacalności instytucji (o ile mamy do czynienia z niewypłacalnością instytucji będącą wynikiem utraty wartości aktywów)</li> <li>– okres zapisów do programów pomocy powinien być ograniczony do 6 miesięcy, podczas których banki mogą przedstawić koszyki aktywów kwalifikujące się do objęcia pomocą</li> <li>– należy zapewnić odpowiednie wynagrodzenie dla państw, np. poprzez przekazanie aktywów po cenie niższej niż rzeczywista wartość ekonomiczna</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz powyższych uregulowanych form interwencji, którymi dysponuje Minister Finansów (gwarancja „ostrożnościowa” i rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, gwarancja na płynność z NBP oraz gwarancja na nowo emitowane zobowiązania), można wyobrazić sobie również inne formy wspierania banków, np. sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności, płatnością rozłożoną na raty lub w drodze oferty kierowanej do określonej instytucji finansowej. W ten sposób MF umożliwi bankowi pozyskanie zabezpieczeń, które ułatwią mu zawarcie transakcji na rynku. Trzeba jednak zaznaczyć, że również takie wsparcie nosi znamiona pomocy publicznej i może budzić zastrzeżenia KE.

Warto dodać, że literatura w zakresie państwowych form interwencji w sektor bankowy w czasie kryzysu finansowego jest dość bogata. Dostarcza jednak sprzecznych wniosków w zakresie ich skuteczności.

Tabela 11. Zestawienie wad i zalet interwencji publicznych

Wady interwencji publicznych	Zalety interwencji publicznych
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wysokie obciążenia finansów publicznych</li> <li>2) Wysokie koszty pośrednie interwencji (recesja, wyższe koszty finansowania dla gospodarki, wzrost podatków, redukcja bodźców dla firm do dalszego inwestowania)</li> <li>3) Zakłócenia w procesie podejmowania ryzyka przez banki oraz zaburzenia w zakresie konkurencji pomiędzy bankami</li> <li>4) Zachęcenie do coraz mniej trafnych decyzji kredytowych</li> <li>5) Zniekształcenia w funkcjonowaniu sektora bankowego, które stanowią pochodną obniżonej dyscypliny rynkowej; obniżenie skłonności inwestorów do monitorowania banku, co stanowi okazję do bardziej agresywnej ich działalności</li> <li>6) Zwiększenie pokusy nadużycia, którego efektem są: podejmowanie wyższego ryzyka kredytowego, nieracjonalny wzrost akcji kredytowej oraz zaburzenia w określaniu poprawnej ceny kredytu</li> <li>7) Dostęp do taniego kapitału, co sprawia, że bank ma większe bodźce ku zwiększaniu swojego zadłużenia oraz obniżania płynności</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Przywrócenie odpowiedniego poziomu zaufania do banków, pomoc problemowym instytucjom w poprawie sytuacji finansowej oraz podniesieniu (lub przywróceniu) ich wartości, a następnie zdyscyplinowanie banków</li> <li>2) Poprawa możliwości udzielania kredytów poprzez usunięcie napięć, jakie występują wówczas na rynkach kredytowych</li> <li>3) Pozytywny z punktu widzenia klientów wpływ na poziom oprocentowania kredytów</li> <li>4) Pozytywny wpływ na wartość licencji banku</li> <li>5) Gwarancja poprawnego funkcjonowania systemu płatniczego oraz szeroko pojęta stabilność finansowa</li> <li>6) Zwiększenie finansowania dla wiarygodnych klientów oraz zmniejszenie ekspozycji wobec kredytodawców o niskiej jakości</li> <li>7) Podtrzymanie dopływu strumienia kapitału do gospodarki oraz przywrócenie produktywnych inwestycji</li> <li>8) Mogą prowadzić do lepszej sytuacji makroekonomicznej oraz niższego wzrostu długu publicznego w przyszłości</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

## PODSUMOWANIE

Przegląd dostępnych źródeł finansowania dla instytucji kredytowej działającej w Polsce i przeżywającej trudności finansowe wskazuje, że podmioty te dysponują szeroką gamą możliwości pozyskania lub zabezpieczenia awaryjnych środków finansowych w ramach sektora prywatnego, jak i za pośrednictwem polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Poniżej dokonano ich zbiorczego zestawienia.

**Tabela 12. Zestawienie potencjalnych źródeł finansowania instytucji kredytowej na wypadek zachwiania się jej sytuacji finansowej**

Kategoria wsparcia	Bank komercyjny		Bank spółdzielczy		SKOK	
	fundusze własne	płynność	fundusze własne	płynność	fundusze własne	płynność
Wsparcie w ramach sektora prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego)</li> <li>- Podniesienie kapitału przez akcjonariuszy</li> <li>- Emisja akcji lub innych papierów wartościowych zaliczanych do funduszy własnych</li> <li>- Przesunięcia kapitałów w grupie</li> <li>- Konwersja instrumentów dłużnych zaliczanych do AT1 na kapitał</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bufor gotówki</li> <li>- Pożyczki na rynku międzybankowym</li> <li>- Sprzedaż aktywów</li> <li>- Sekurytyzacja aktywów</li> <li>- Transakcje na rynku repo</li> <li>- Przesunięcie gotówki lub płynnych aktywów w grupie</li> <li>- Wsparcie w ramach tzw. wewnętrznej grupy wsparcia finansowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego)</li> <li>- Zwiększenie funduszu udziałowego (poprzez zwiększenie gona udziałowców lub podniesienie wkładów)</li> <li>- Emisja obligacji zaliczanych do funduszy własnych</li> <li>- Wsparcie z funduszy pomocowych IPS lub zrzeszenia</li> <li>- Bezzwrotne wpłaty na fundusz zasobowy lub rezerwy od banku zrzeszającego</li> <li>- Konwersja instrumentów dłużnych zaliczanych do AT1 na kapitał</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bufor gotówki</li> <li>- Sprzedaż aktywów</li> <li>- Wsparcie z mechanizmów pomocy płynnościowej IPS lub zrzeszenia</li> <li>- Wsparcie od członków zrzeszenia (poza członków zaliczanych do funduszy własnych)</li> <li>- Wsparcie z IP(S)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sprzedaż aktywów (poprzez zmniejszenie wymogu kapitałowego)</li> <li>- Zwiększenie funduszu udziałowego (poprzez pozyskanie nowych członków lub zwiększenie wpłat udziałów dotychczasowych członków)</li> <li>- Zwiększenie funduszu zasobowego (poprzez pozyskanie nowych członków)</li> <li>- Emisja zobowiązań podporządkowanych</li> <li>- Wsparcie stabilizacyjne od Kasy Krajowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bufor gotówki</li> <li>- Sprzedaż aktywów</li> <li>- Kredyt płynnościowy od Kasy Krajowej</li> <li>- Wsparcie stabilizacyjne od Kasy Krajowej</li> </ul>
Wsparcie z NBP	Brak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej</li> <li>- Zmiany parametrów operacji otwartego rynku</li> <li>- Przedterminowy wykup wyemitowanych bonów pieniężnych</li> </ul>	Brak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej (ze względu na skalę działalności pozostałe możliwości w praktyce nie mają zastosowania)</li> </ul>	Brak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obniżenie poziomu rezerwy obowiązkowej</li> <li>- Udzielenie kredytu refinansowego Kasie Krajowej</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Udobępnienie swapów walutowych</li> <li>- Kredyt refinansowy</li> <li>- Kredyt lombardowy</li> <li>- Kredyt techniczny</li> <li>- Kredyt w ciągu dnia w euro</li> </ul>				
Wsparcie z BFG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych lub dłużnych<sup>a</sup></li> <li>- Pomoc z funduszu przymusowej restrukturyzacji (pożyczka, gwarancja, nabycie praw majątkowych, dotacja)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych lub dłużnych</li> <li>- Pomoc z funduszu przymusowej restrukturyzacji (pożyczka, gwarancja, nabycie praw majątkowych, dotacja)</li> <li>- Wsparcie ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (pożyczka)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych lub dłużnych</li> <li>- Pomoc z funduszu przymusowej restrukturyzacji (pożyczka, gwarancja, nabycie praw majątkowych, dotacja)</li> <li>- Pomoc z funduszu gwarantowania depozytów (pożyczki, gwarancje, poręczenia, nabywanie wierzytelności kas, udzielenie wsparcia podmiotom przejmującym kasy, dotacje)</li> </ul>		
Wsparcie z MF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gwarancja ostryżnościowa<sup>a</sup></li> <li>- Gwarancja rekaptalizacyjna<sup>a</sup></li> <li>- Objęcie emitowanych instrumentów zaliczanych do funduszy własnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gwarancja ostryżnościowa<sup>a</sup></li> <li>- Gwarancja rekaptalizacyjna<sup>a</sup></li> <li>- Objęcie emitowanych instrumentów zaliczanych do funduszy własnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gwarancja na pokrycie płynności z NBP</li> <li>- Gwarancja rekaptalizacyjna<sup>a</sup></li> <li>- Objęcie emitowanych instrumentów zaliczanych do funduszy własnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gwarancja na pokrycie płynności z NBP</li> <li>- Gwarancja spłaty nowo emitowanych zobowiązań</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gwarancja na pokrycie płynności z NBP</li> <li>- Gwarancja spłaty nowo emitowanych zobowiązań</li> </ul>

<sup>a</sup> Choć faktycznym źródłem finansowania w przypadku zastosowania instrumentu umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub dłużnych są pasywa instytucji kredytowej (a więc swego rodzaju jej wewnętrzne zasoby, a nie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego), to jednak o wykorzystaniu narzędzia decyduje BFG. Decyzja BFG stanowi zatem podstawę do „uwolnienia” tych środków i wykorzystania na pokrycie strat, dlatego też na potrzeby zestawienia instrument ten został zakwalifikowany do kategorii wsparcia leżącej w gestii BFG.

Źródło: opracowanie własne.



W odniesieniu do źródeł prywatnych, choć wydają się one dość różnorodne i w zasadzie nieograniczone, to jednak w sytuacji kryzysowej ich dostępność drastycznie spada, a czas na zorganizowanie transakcji okazuje się często zbyt długi do rozwiązania nagłych napięć. Warto również podkreślić, że wiele, szczególnie „innovacyjnych” źródeł finansowania, okazuje się bardzo procykliczne w czasie kryzysu – znikają w najbardziej newralgicznych dla instytucji momentach, potęgając przeżywane przez nie problemy.

Aby zabezpieczyć się przed niedostępnością awaryjnych źródeł finansowania (ze względu na wskazane powyżej obiektywne słabości mechanizmów finansowania kryzysowego), instytucje kredytowe powinny dbać o odpowiednią dywersyfikację źródeł płynności i kapitału – zarówno pod względem ich pochodzenia, jak i terminu wymagalności. Z tego powodu strategia utrzymywania odpowiedniego poziomu płynności oraz skapitalizowania (również poprzez budowę odpowiednich buforów) powinna stanowić nieodłączny element strategii działalności każdego banku. Ponadto nieodzownym elementem działalności banku powinno być samodzielne testowanie jego odporności na występowanie szoków zewnętrznych i wewnętrznych (na wzór *stress-testów*). Wydaje się bowiem, że nikt nie zna lepiej słabości banków niż one same. To w ich interesie powinno leżeć zapewnienie własnej stabilności jako podstawy do dalszego rozwoju i stabilizowania zysków na jak najwyższym poziomie, niezależnie od otoczenia.

Z kolei środki będące w dyspozycji organów *safety net* są niejednokrotnie ściśle ograniczone, a ich wykorzystanie reglamentowane. Fundusze zarządzane przez BFG osiągają wysokość 0,8–1,0% środków gwarantowanych zgromadzonych w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych (w zależności od funduszu: gwarancyjny lub przymusowej restrukturyzacji), a ich wykorzystanie jest możliwe albo po zapewnieniu przez właścicieli lub niezabezpieczonych interesariuszy banku wkładu na pokrycie kosztów ratowania instytucji w wysokości minimum 8% łącznych jej zobowiązań, z uwzględnieniem funduszy własnych (w przypadku funduszu *resolution*) albo po upadku instytucji (w przypadku funduszu gwarantowania depozytów). Minister Finansów, decydując o wysokości wsparcia udzielanego instytucjom, jest z kolei ograniczony maksymalną granicą zadłużenia państwa i unijnymi regułami pomocy publicznej. Jedynym podmiotem, który może dostarczać środki w nieograniczonej wielkości, jest NBP. Wsparcie udzielane przez NBP może mieć charakter wyłącznie płynnościowy i powinno być skierowane tylko do wypłacalnych instytucji. Jednak możliwości oraz techniczne i analityczne narzędzia jakimi dysponuje NBP sprawiają, że w warunkach silnych turbulencji w sektorze bankowym jest, kluczową instytucją z punktu widzenia możliwości ich łagodzenia. Warto zauważyć, że wielu formom interwencji podmiotów publicznych towarzyszą zazwyczaj liczne wątpliwości i bariery natury prawnej, które mogą łatwo podważać zasadność działań organów publicznych i stanowić podstawę do ewentualnych rosz-

czeń, w szczególności w przypadku zastosowania mechanizmów obciążania stratami interesariuszy banku.

W czasie ostatniego kryzysu finansowego polski sektor bankowy nie otrzymał wsparcia finansowego ze środków publicznych. Nie wymagała tego jego dobra kondycja. Ostatnie przykłady znaczących kryzysów bankowych w Polsce przypadają na lata 90. XX w. Rodzi to obawy o „uśpienie” czujności instytucji sieci bezpieczeństwa, i tym samym obniżenie zdolności do efektywnego działania na wypadek kryzysu. Choć ostatnie przypadki problemów niektórych banków spółdzielczych oraz SKOK-ów przerwały lata spokoju, to jednak wskazane jest przeprowadzanie okresowych symulacji na wzór ćwiczeń kryzysowych. Celem ich powinno być przede wszystkim testowanie efektywności współpracy między instytucjami *safety net* oraz odświeżenie doświadczeń zdobytych w trakcie wcześniejszych kryzysów – instytucje takie jak NBP lub BFG mają bowiem dość znaczącą praktykę w zakresie zarządzania kryzysowego.

## Streszczenie

W artykule dokonano przeglądu możliwości pozyskania finansowania przez bank działający w Polsce w razie wystąpienia problemów finansowych podmiotu. Zaprezentowano przegląd możliwości pozyskania zarówno kapitału jak i płynności w ramach sektora prywatnego (tj. rozwiązań o charakterze rynkowym bądź solidarnościowym) oraz ze strony instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Zestawienie uwzględnia zmiany jakich dokonano w wyniku wprowadzenia nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Analiza skłania ku wnioskowi, że źródła dostępne w ramach inicjatyw rynkowych, choć wydają się czasem nieograniczone, to w przypadku nagłej, kryzysowej sytuacji znacznie maleją. W odniesieniu do zasobów sieci bezpieczeństwa finansowego są one często silnie ograniczone i reglamentowane.

**Słowa kluczowe:** awaryjne źródła finansowania banków, źródła kapitału dla banku przeżywającego problemy, źródła płynności dla banku przeżywającego problemy

## Abstract

In the article, the review of sources of crisis financing for a bank functioning in Poland has been conducted. The author presents the opportunities to gain capital or liquidity both within the private sector (that is on the market or within unions) and from the financial safety net institutions. The survey takes into account the changes that have been introduced by way of the new Act on the Bank Guarantee

Fund, Deposit Guarantee Scheme and Resolution. The analysis suggests that the market sources of financing seem to be unlimited, but at the time of crisis their accessibility is considerably limited. The financial safety net sources, however, are of finite size and strongly rationed.

**Key words:** emergency sources of financing for banks, sources of capital for a distressed bank, sources of liquidity for a distressed bank

## Bibliografia

- Ammann M., Blickle K., Ehmann C., *Announcement Effects Of Contingent Convertible Securities: Evidence From The Global Banking Industry*, Working Papers On Finance No. 2015/25, Swiss Institute Of Banking And Finance, 2015.
- Bagehot W., *Lombard Street: A description of the Money Market*, Henry S. King & Co., London 1873.
- Bank State Aid In The Financial Crisis. Fragmentation or Level Playing Field?*, CEPS Task Force Report, Centre for European Policy Studies, 2010.
- Bańbuła P., *Polityka makroostrożnościowa: przestanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Materiały i Studia nr 298, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
- Boyson N., Helwege J., Jindra J., *Crisis, Liquidity Shocks, and Fire Sales at Financial Institutions*, London School of Economics, 2010.
- Calomiris C., Klugebiel D., Laeven L., *Financial Crisis Policies and Resolution Mechanism: A Taxonomy from Cross-Country Experience*, [w:] P. Honohan, L. Laeven, *Systemic Financial Crisis*, Cambridge University Press, New York 2012.
- Dobler M., Gray S., Murphy D., Radzewicz-Bak B., *The Lender of Last Resort Function after the Global Financial Crisis*, IMF Working Paper, 2016.
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagrożenia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2014.
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E., Merrouche O., *Bank Capital: Lessons from the Financial Crisis*, IMF Working Paper, 2010.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.
- Flannery M., *Financial Crises, Payment System Problems, and Discount Window Lending*, „Journal of Money Credit and Banking” 28, 1996.

- Freixas X., Parigi B., Rochet J.C., *Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank*, Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- Goodhart C., Avgouleas E., *A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 10065, 2014.
- Gorton G., Metrick A., *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 104, 2012
- Gospodarowicz A., Nosowski A., *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2012.
- Heider F., Hoerova M., Holthausen C., *Liquidity hoarding and interbank market spreads. The role of counterparty risk*, ECB Working Paper Series No. 1126, 2009.
- Hryckiewicz-Gontarczyk A., *Anatomia kryzysów bankowych*, Poltext, Warszawa 2014.
- Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I półroczu 2016 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016.
- Janc A., *Stabilizowanie sektora bankowego w okresie kryzysu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Juszczak S., Balina R., Stola E., Różyński J., *Fundusze udziałowe kluczowym narzędziem rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, 2014.
- Kata R., *Procesy integracji i konsolidacji spółdzielczego sektora bankowego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 110, 2015.
- Khan M.S., Scheule H., Wu E., *The Impact of Bank Liquidity on Bank Risk Taking: Do high capital buffers and big banks help or hinder?*, 27th Australasian Finance and Banking Conference Paper, 2015.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji (Dz.U.U.E.C.2009.10.2).
- Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (Dz.U.U.E.C.2009.72.1).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U.U.E.C.2011.356.7).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”) (Dz.U.U.E.C.2013.216.1).
- Kozak S., Teplova O., *Securitisation as a tool of bank liquidity and funding management before and after the crisis: the case of the EU*, „Financial Internet Quarterly „e-Finanse”” 2012, vol. 8, nr 4.

- Liberadzki K., Liberadzki M., *O konieczności wprowadzenia w polskim prawie możliwości emitowania przez banki papierów wartościowych typu contingent convertible*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (62), 2016.
- Martin-Oliver A., Saurina J., *Why do banks securitize assets?*, <http://www.finance-innovation.org/risk08/files/3433996.pdf> (dostęp: 15.11.2016).
- Matysek-Jędrych A., *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, Materiały i Studia nr 303, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014.
- K. Móraski, *Banki spółdzielcze: IPS, zrzeszenie zintegrowane... i co dalej?*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” nr 9, 2016.
- Opinie Europejskiego Banku Centralnego: CON/2015/3, CON/2011/103, CON/2008/57, CON/2011/93, CON/2011/39, CON/2015/2, CON/2013/3, CON/2011/83, CON/2015/17, CON/2008/59.
- Procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego*, [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402\\_elaprocedures.pl.pdf?964ebee530dfa47828f5173d5d355113](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.pl.pdf?964ebee530dfa47828f5173d5d355113) (dostęp: 29.08.2016).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No. 575/2013 and Regulation (EU) No 648/2012, European Commission, Brussels 2016.
- Pruski J., *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 3 (42) 2010.
- Przewodnik dla potencjalnych emitentów. Obligacje spółdzielcze na Catalyst*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Warszawa 2011.
- Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, luty 2016.
- Raport o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec marca 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016.
- Raport Roczny 2015*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2016.
- Raport Roczny 2015. Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
- Reinhart C., Rogoff K., *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 14587, 2008.
- Rekomendacja P dotycząca zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015.
- Report on intra-group support measures*, Basel Committee on Banking Supervision, 2012.
- Rochet J.C., Vives X., *Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All?*, „Journal of European Economic Association” 2(6), 2004.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/61 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogu pokrycia wpływów netto dla instytucji kredytowych.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (tzw. Rozporządzenie CRR).
- Rudke M., *Prawo nie sprzyja sekurytyzacji*, „Rzeczpospolita”, 09.04.2016.
- Scheubel B., Stracca L., *What do we know about the global financial safety net? Rationale, data and possible evolution*, Occasional Paper Series No. 177, European Central Bank, 2016.
- Shleifer A., Vishny R., *Fire Sales in Finance and Macroeconomics*, „Journal of Economic Perspectives” 25, 2011.
- Sprawozdanie Zarządu z działalności Kasy Krajowej za rok 2015*, <http://www.skok.pl/-/media/dokumenty%20do%20pobrania/skokpl/sprawozdanie-zarzadu-z-dzialalnosci-kasy-krajowej-za-rok-2015.ashx> (dostęp: 29.08.2016).
- Stein J., *Monetary Policy as Financial Stability Regulation*, „The Quarterly Journal of Economics” 127, 2012.
- Stolz S., Wedow M., *Extraordinary measures in extraordinary times. Public measures in support of the financial sector in EU and the United States*, Occasional Paper Series No. 117, European Central Bank, 2010.
- Szelańska A. (red.), *Współczesna bankowość spółdzielcza*, CeDeWi, Warszawa 2012.
- Tirole J., *Illiquidity and All Its Friends*, „Journal of Economic Literature” vol. 49(2), 2011.
- Tirole J., *Overcoming Adverse Selection: How Public Intervention Can Restore Market Functioning*, „American Economic Review” 102 (1), 2012.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2016.996).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010.40.226 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. 2015 poz. 238).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1994.80.369 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2013.908 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2015.128 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 2013.1450 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2015.2170 ze zm.).
- Zalcewicz A., *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.
- Zaleska M. (red.), *Bankowość*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Zygierewicz M., *Zarządzanie kryzysowe w bankowości europejskiej – definicja problemu i aktualny stan prawny*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, nr 77, 2007.

Żukowska H., Żukowski M., *Zarządzanie sytuacją kryzysową w systemie finansowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 38, 2009.

Żywiecka H., *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2013.

### **Źródła internetowe**

<https://www.bfg.pl/2016/10/21/zawieszenie-dzialalnosci-banku-spoldzielczego-w-nadarzynie/>

<https://www.bfg.pl/2016/11/15/wsparcie-bfg-na-przejecie-skok-wyszynskiego-i-powszechnej-skok/>

[http://www.gpwcatalyst.pl/notowania\\_obligacji\\_bankow\\_spoldzielczych\\_full](http://www.gpwcatalyst.pl/notowania_obligacji_bankow_spoldzielczych_full)

[https://www.nbp.pl/publikacje/operacje\\_or/2008/raport2008.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2008/raport2008.pdf)

[https://www.nbp.pl/publikacje/operacje\\_or/2009/raport2009.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2009/raport2009.pdf)

[https://www.nbp.pl/publikacje/operacje\\_or/2010/raport2010.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/operacje_or/2010/raport2010.pdf)

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215>