

Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem

Andrzej R. Stopczyński*

Nadesłany: 8 maja 2019 r. Zaakceptowany: 6 marca 2020 r.

Streszczenie

Koncepcja *resolution* banków (postępowania z bankami na progu upadłości), zakładająca rozszerzenie odpowiedzialności za niewypłacalność instytucji finansowej na jej wierzycieli, wydawała się praktycznym rozwiązaniem chroniącym państwa przed koniecznością wykorzystania środków publicznych do utrzymania stabilności prywatnego (w większości) sektora bankowego. Podejście to, wzbudzające jednak wiele kontrowersji, przynosi inne zagrożenia, które mogą istotnie utrudnić rozwiązanie problemu upadającego banku. W artykule autor koncentruje się na ocenie wiarygodności mechanizmów wprowadzonych przez regulacje europejskie. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy regulacje europejskie ograniczają pokusę nadużycia w sektorze bankowym oraz czy mogą być skuteczne w poszczególnych segmentach sektora bankowego. Głównym przedmiotem badań jest znaczenie dyscypliny rynkowej w planowaniu i przeprowadzeniu *resolution* banku oraz wpływ zakresu umorzeń zobowiązań banku na poziom tej dyscypliny. W oparciu o analizę przypadków *resolution* w reżimie Dyrektywy BRRD sformułowane zostały wnioski dotyczące możliwości przeprowadzenia potencjalnych procesów *resolution* w odniesieniu do różnych grup banków w Polsce.

Słowa kluczowe: przymusowa restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja (*resolution*) banków, dyscyplina rynkowa, koszty niewypłacalności, *bail-out*, *bail-in*

JEL: G21, G28, H12

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów; e-mail: andrzej.stopczynski@uni.lodz.pl.

1. Wstęp

Jeżeli istnieje realne zagrożenie zawalenia się budynku¹, powinna nastąpić jego rozbiórka, zanim skutki katastrofy budowlanej dotkną jego mieszkańców, jak również innych osób korzystających z sąsiednich budynków i całej osiedlowej infrastruktury (drogi, sieci energetyczne, wodociągi i kanalizacja). Rozbiórka powinna zostać przeprowadzona tak, by zachować funkcjonalność osiedla i jego infrastruktury. Im większy budynek jest zagrożony katastrofą, tym większe mogą być negatywne skutki dla całego osiedla. Dlatego rozbiórka takiego budynku jest w interesie wszystkich jego mieszkańców. Ponadto jeżeli budynek pełnił istotne funkcje dla osiedla (szkoła, przychodnia), należy zachować część budynku lub przenieść te funkcje do innych lokalizacji.

Wydaje się, że takie myślenie leży u podstaw postępowania w stosunku do banków upadających lub bliskich upadłości, określanego w języku angielskim jako *resolution*. W języku polskim bardzo trudno jest znaleźć słowo określające tę koncepcję równie precyzyjnie jak angielskie *resolution* lub niemieckie *Abwicklung*. Oficjalne polskie określenie „przymusowa restrukturyzacja” jest częścią definicji *resolution* jako przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*restructuring and orderly liquidation of banks*). Nie oddaje to w pełni znaczenia używanego pojęcia i może mylnie sugerować, że podstawowym celem *resolution* jest przebudowa, sanacja lub wsparcie banku². Z tego powodu autor w całym artykule posługuje się terminem anglojęzycznym.

Ryzyko niewypłacalności banku materializuje się, gdy wartość jego aktywów nie pozwala na spłatę zaciągniętych przez niego zobowiązań. Konsekwencją tego jest utrata środków zainwestowanych przez udziałowców³, ale bankructwo banku i jego zniknięcie z rynku może również mieć skutki w postaci znacznych kosztów ponoszonych przez inne podmioty i stworzyć zagrożenie dla systemu bankowego oraz innych gałęzi gospodarki. Gdy likwidacja takiego banku powoduje znaczne koszty społeczne, podtrzymanie pewnych jego funkcji określanych jako krytyczne może się okazać bardziej efektywnym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę ogólne koszty ponoszone przez społeczeństwo. Podtrzymanie funkcji krytycznych nie oznacza podjęcia działań naprawczych, gdyż mówimy tu o sytuacji, w której próby naprawy już zostały podjęte i zawiodły lub są niewiarygodne. Działania te nie mają więc na celu przywrócenia normalnego funkcjonowania banku, ale uniknięcie nadmiernych kosztów społecznych, które mogłyby być spowodowane przerwaniem funkcji krytycznych banku, przeniesieniem problemów do innych podmiotów sektora bankowego (zjawisko określane jako zarażenie, ang. *contagion*) oraz wystąpieniem zaburzeń w infrastrukturze sektora finansowego. Inaczej mówiąc, *resolution* nie jest podejmowane jako ochrona upadającej instytucji finansowej, lecz jako działanie ograniczające zagrożenia dla pozostałych uczestników rynku.

Podjęta tematyka wpisuje się w trwającą na świecie dyskusję dotyczącą rozwiązania problemu niewypłacalności dużych instytucji finansowych, „zbyt dużych, by upaść” (*too big to fail*), oraz gdy istnieje zagrożenie upadłością wielu banków „zbyt wielu, by upaść” (*too many to fail*). Koncepcja *resolution*, która w założeniu ma umożliwić interwencję instytucji państwowych w bankach zagrożonych

¹ Analogia „budowlana” została zastosowana przez autora w zamiarze zobrazowania celu i mechanizmu tzw. przymusowej restrukturyzacji banków. Autor ostrzega jednocześnie przed nadużywaniem tej analogii do wyciągania wniosków dotyczących banków. W trochę innym kontekście podobna analogia została przedstawiona przez SRB (<https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm>).

² Zdaniem autora najbliższymi określeniami są „rozbiórka banku” lub „demontaż banku”.

³ Wyjątkiem są tzw. *private benefits*.

upadłością, wykorzystując środki podmiotów prywatnych, nadal wzbudza nieufność oraz wiele zastrzeżeń. W tym kontekście cele artykułu zostały określone jako:

- ocena założeń oraz wiarygodności i wykonalności⁴ *resolution* (mechanizmu przymusowe restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) ujętych w Dyrektywie BRRD⁵ w odniesieniu do różnych segmentów polskiego sektora bankowego,

- ocena znaczenia dyscypliny rynkowej w zapewnieniu wiarygodności procesu *resolution* (biorąc pod uwagę wpływ na: skłonność banku do podejmowania ryzyka, zdolność banku do absorpcji strat oraz ryzyko rozszerzenia się problemów na inne podmioty finansowe).

Autor postawił tezę, że forma *resolution* przyjęta w regulacjach unijnych, w tym wykorzystanie niegwarantowanych zobowiązań do absorpcji strat banku, pozwala na zmniejszenie pokusy nadużycia w sektorze bankowym. Zakres zmniejszenia jest jednak ograniczony z uwagi na negatywne skutki społeczne pojawiające się przy wzroście udziału podmiotów prywatnych w kosztach stabilizowania sektora bankowego.

Dotychczasowe prace skupiały się przede wszystkim na badaniu wpływu wprowadzonych regulacji na koszty ponoszone przez banki, ich klientów, podatników oraz na skutkach tych kosztów dla gospodarki. Autor zwraca szczególną uwagę na znaczenie dyscypliny rynkowej, definiując ją zgodnie z Marcinkowską (2005) jako presję, którą mogą wywrzeć na bank inni uczestnicy rynku – interesariusze banku, kształtując jego decyzje dotyczące struktury aktywów i ponoszonego ryzyka. Obciążenie wierzycieli banku odpowiedzialnością za pokrycie kosztów jego niewypłacalności powinno znacząco podnieść poziom dyscypliny rynkowej, skłaniając wierzycieli banku do głębszego zainteresowania się jego kondycją oraz żądania wyższego wynagrodzenia lub wycofania kapitału w sytuacji działań niekorzystnych dla bezpieczeństwa ich środków. W przedstawionej pracy podjęto próbę przedstawienia wpływu zwiększonej dyscypliny rynkowej nie tylko na skłonność zarządów banków do podejmowania ryzyka, ale także na wiarygodność przeprowadzenia *resolution*.

Punktem wyjścia niniejszej pracy jest krytyczny przegląd literatury poświęconej wpływowi dyscypliny rynkowej na wartość instytucji finansowej oraz konsekwencjom wdrożenia *resolution* do regulacji bankowych. Autor przedstawił kwestię podziału szeroko rozumianych kosztów niewypłacalności banku pomiędzy podatników i podmioty prywatne, uwzględniając przy tym: koszty absorpcji strat poniesionych przez bank z tytułu jego likwidacji lub restrukturyzacji oraz koszty społeczne pojawiające się w efekcie oddziaływania *resolution* na inne podmioty lub obszary gospodarki. Przedyskutowany został wpływ takiego podziału na dyscyplinę rynkową i skłonność banku do ponoszenia ryzyka. Rezultatem tej części pracy jest wskazanie najważniejszych przesłanek obciążenia wierzycieli banku kosztami niewypłacalności oraz możliwości tego konsekwencji.

W dalszej części artykułu wnioski z powyższej dyskusji zostały skonfrontowane z przypadkami *resolution* banków o zróżnicowanej wielkości i znaczeniu dla gospodarki. Zasadniczym kryterium wyboru tych przypadków było przeprowadzenie *resolution* zgodnie z wdrożoną w pełni Dyrektywą BRRD. Liczba takich przypadków jest jednak niewielka (4 przypadki), a ponadto nie występują wśród

⁴ Wiarygodność (*credibility*) oznacza brak nieakceptowalnych, negatywnych konsekwencji dla systemu finansowego, a wykonalność (*feasibility*) – uprawnienia niezbędne do przeprowadzenia *resolution*.

⁵ 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 173/190, 12 czerwca 2014.

nich małe banki. Z tego ostatniego powodu do analizy włączone zostały dodatkowe cztery przypadki z Włoch, dla których decyzja o uruchomieniu procesu *resolution* została podjęta już po wdrożeniu Dyrektywy, ale część narzędzi była dostępna nieco później⁶. W pracy przedstawiono sposób przeprowadzenia *resolution* oraz podział kosztów pomiędzy wierzycieli i fundusze publiczne, rozważając wpływ określonego podziału na skuteczność procesu *resolution* oraz oddziaływanie na inne podmioty sektora bankowego. Efektem tej konfrontacji jest sformułowanie wniosków dotyczących sposobu przeprowadzenia oraz wiarygodności *resolution* banków z polskiego sektora bankowego. Autor uwzględnia przy tym zróżnicowanie banków w Polsce, biorąc pod uwagę wielkość banku, formę własności i strukturę właścicielską.

Struktura niniejszego opracowania jest następująca:

- część pierwszą stanowi niniejszy wstęp,
- w drugiej części przedstawiony został problem banków, których upadek mógłby być postrzegany jako zagrożenie społeczne, oraz koncepcja *resolution*, tj. postępowania z takimi bankami, jeżeli znajdują się na progu upadłości,
- część trzecia prezentuje wpływ wymogów kapitałowych oraz dyscypliny rynkowej na skłonność banku do podejmowania ryzyka, również w sytuacji, gdy odpowiedzialność wierzycieli obejmuje udział w kosztach niewypłacalności banku,
- w części czwartej porównane zostały narzędzia *resolution* oraz przedstawiono przesłanki i konsekwencje obciążenia wierzycieli banku kosztami niewypłacalności,
- piąta część zawiera analizę przypadków *resolution* przeprowadzonych po wprowadzeniu Dyrektywy BRRD⁷,
- część szósta zawiera krótkie omówienie istotnych kwestii mogących utrudniać proces *resolution* transgranicznych grup bankowych,
- w części siódmej przedstawione zostały wnioski z powyższych analiz, dotyczące *resolution* banków z różnych segmentów polskiego sektora bankowego,
- całość podsumowują uwagi końcowe (część ósma).

2. Koncepcja *resolution*

Źródłem koncepcji *resolution* można doszukiwać się w tzw. doktrynie *too big to fail* (TBTF) i wynikającej z niej konieczności niedopuszczenia do upadku dużych banków⁸. Doktryna ta ulegała później pewnym modyfikacjom z uwagi na przyjmowanie również innych kryteriów kwalifikujących bank jako

⁶ Artykuł powstał przed ogłoszeniem decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o wszczęciu *resolution* Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku. Przypadek ten nie został włączony do analizy z uwagi na bardzo wczesne stadium procesu. W opinii autora ten przypadek zasługuje na przedstawienie w odrębnym artykule, w momencie gdy znane będą skutki decyzji BFG i możliwa będzie ocena całego procesu.

⁷ Dyrektywa BRRD (Bank Recovery & Resolution Directive – BRRD) – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. (znowelizowana 12 grudnia 2017 r. – 2017/2399) ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

⁸ Określenie *too big to fail* zostało pierwszy raz użyte w 1984 r. przez C.T. Conovera, pełniącego wtedy funkcję Comptroller of the Currency (szefa jednej z instytucji nadzorczych w USA), który stwierdził, że instytucje publiczne nie mogą dopuścić do upadku żadnego z 11 największych banków w USA. Uzasadnieniem tej tezy był brak możliwości wypłacenia środków gwarantowanych zdeponowanych w największych bankach.

instytucję, której upadek stanowiłby zagrożenie usprawiedliwiające interwencję państwa (wsparcie finansowe). Banki takie były określane jako „zbyt ważne” (*too important*), „zbyt wyjątkowe” (*too unique*) lub „zbyt złożone” (*too complex*), a w sytuacji występowania istotnych powiązań z innymi instytucjami finansowymi lub gospodarką kraju jako „zbyt powiązane” (*too interconnected*). Acharya i Yorulmazer (2007) pokazali, że analogiczny problem występuje, gdy istnieje zagrożenie upadłością wielu banków, co również tworzy presję na organy państwowe do podobnego wsparcia (*too many to fail*). Taka „implikowana gwarancja” państwa może tworzyć zachętę do tzw. zachowań stadnych, w postaci budowania przez banki portfeli aktywów o podobnym profilu ryzyka, których wynikiem jest brak dywersyfikacji ryzyka w sektorze bankowym.

Przyjęcie takiej doktryny z jednej strony pozwalało państwom na uniknięcie poważnych zaburzeń systemowych mogących wystąpić w sytuacji niewypłacalności banku o dużym znaczeniu dla gospodarki. Z drugiej jednak strony stało się źródłem poważnej pokusy nadużycia (*moral hazard*)⁹, tworząc zachętę dla banków do zwiększania skali działalności powiązań z gospodarką lub zachowań stadnych, co w konsekwencji wymuszało wsparcie państwa w sytuacji materializacji ryzyka. Początkowo uważano, że problem TBTF może być rozwiązany przez:

- znaczne ograniczenie ryzyka ponoszonego przez duże banki,
- zachęcenie lub wymuszenie podziału dużych podmiotów na mniejsze instytucje finansowe, których upadłość (pojedynczego podmiotu) nie będzie stanowiła zagrożenia dla systemu finansowego,
- wdrożenie specjalnego postępowania w sytuacji zagrożenia dużych banków, które pozwoliłoby uniknąć lub ograniczyć negatywne konsekwencje dla systemu.

Idea podziału dużych banków nie doczekała się jednak praktycznych rozwiązań zarówno po stronie regulatorów, jak i właścicieli banków. Nie udało się stworzyć odpowiednich zachęt, które przyniosłyby udziałowcom banków korzyści z takiego podziału. Z kolei kwestia ograniczenia ryzyka dużych instytucji finansowych została w niewielkim stopniu rozwiązana przez podwyższenie wymogów (buforów) kapitałowych dla instytucji istotnych systemowo, co jednak nie wpłynęło znacząco na ich ryzyko bankructwa (Dermine 2013; Michel, Ligon 2014). Kilka lat później rozwiązania upatrywano już tylko w ostatnim podejściu, stopniowo przekształcającym się w koncepcję zakładającą, że konieczne jest znalezienie rozwiązania umożliwiającego przeprowadzenie likwidacji dużych banków, unikając jednocześnie znaczących zakłóceń w działaniu sektora finansowego. Wkrótce jednak stało się jasne, że bez kompleksowych zmian w regulacjach dotyczących banków jedynym sposobem uniknięcia zagrożeń wynikających z upadłości dużego banku jest udzielenie finansowego wsparcia ze środków publicznych (co wielokrotnie miało miejsce podczas ostatniego kryzysu 2008–2012)¹⁰. Impulsem dla nowych regulacji stały się zasady (Key Attributes), opublikowane w 2011 r. przez Financial Stability Board (FSB 2011) i zmodyfikowane w 2014 r. (FSB 2014a). Zasady te opisywały postępowanie w stosunku do banków, których upadek mógłby spowodować zaburzenia funkcjonowania gospodarki, podkreślając potrzebę postępowania w sposób nienarządzający podatników na ryzyko poniesienia strat. Koszty likwidacji (lub restrukturyzacji) takiego banku powinny zostać pokryte w pierwszej kolejności przez udziałowców banku, a następnie przez wierzycieli banku (dokładniej: podmioty, w stosunku do których bank ma niegwarantowane lub niezabezpieczone zobowiązania). Udział wierzycieli we wspomnianych

⁹ Pokusa nadużycia (*moral hazard*) określona jest tutaj za Krugmanem (2009) jako sytuacja, w której skutki wynikające z podjęcia ryzyka ponoszą inne osoby (lub instytucje) niż te, które podjęły decyzję o przyjęciu ryzyka.

¹⁰ Instytucje TBTF odegrały niechlubną rolę podczas kryzysu w latach 2008–2012, wymuszając pomoc od rządów.

kosztach ma zwiększyć wewnętrzną zdolność banku do absorpcji strat (FSB 2014b). Zasady FSB zostały w wielu państwach wprowadzone do regulacji prawnych. Na terytorium Unii Europejskiej znalazły one miejsce w Dyrektywie BRRD uchwalonej przez Parlament Europejski w 2014 r.¹¹

Według tej dyrektywy podjęcie działań wobec banku upadającego lub zagrożonego upadłością, przez wskazaną instytucję państwową lub ponadpaństwową, określaną jako organ *resolution*, oznacza zastosowanie tzw. narzędzia *resolution*, czyli: sprzedaży przedsiębiorstwa, **ustanowienia** banku pomocowego, separacji aktywów lub rekapitalizacji banku. Instytucja ta przygotowuje również plan *resolution* dla każdego banku, czyli kompleksowy dokument zawierający szczegółową charakterystykę banku i preferowany sposób działania w sytuacji, gdyby instytucja ta znalazła się na progu upadłości, ze wskazaniem narzędzi, które powinny być wtedy zastosowane. Plan ten zawiera również ocenę możliwości przeprowadzenia *resolution* banku, zwykle wyrażoną w dwóch aspektach (EBA 2014; FSB 2014a): wiarygodności (*credibility*) i wykonalności (*feasibility*). Wykonalność oznacza, że organ *resolution* ma uprawnienia niezbędne do przeprowadzenia planowanej strategii, a przez wiarygodność rozumiany jest brak nieakceptowalnych negatywnych konsekwencji dla systemu finansowego i gospodarki przy wybranej ścieżce postępowania¹².

W polskich regulacjach¹³ *resolution* zostało nazwane „przymusową restrukturyzacją banków”¹⁴. Określenie to, wprowadzone do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji¹⁵, wydaje się niezbyt fortunne. Przyczyniło się ono istotnie do niewłaściwego rozumienia tego procesu, ponieważ może mylnie sugerować, że podstawowym celem *resolution* jest przebudowa, sanacja lub wsparcie banku. Znacznie trudniej jest skojarzyć z tą nazwą rzeczywisty cel *resolution*, jakim jest doprowadzenie do uporządkowanego zakończenia obecnej działalności banku, ograniczając skutki, które mogłyby dotknąć jego klientów oraz całą gospodarkę.

Zgodnie z Dyrektywą BRRD *resolution* może zostać przeprowadzone, gdy:

a) bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością;

b) działania podejmowane przez organy nadzorcze lub podmioty prywatne nie przywrócą normalnego funkcjonowania banku w krótkim czasie¹⁶;

¹¹ *Resolution* jest zazwyczaj kojarzone ze zmianami w regulacjach bankowych mających miejsce po ostatnim kryzysie. Nie jest to całkiem prawidłowe skojarzenie, gdyż przypadki uporządkowanej likwidacji banków miały miejsce wcześniej. W okresie Wielkiego Kryzysu zmienił się sposób podejścia do upadających banków, gdyż celem likwidatora stało się ograniczanie kosztów ponoszonych przez instytucję gwarantującą depozyty (FDIC, który stał się wtedy, jako największy wierzyciel banku, instytucją dokonującą jego likwidacji), a nie – jak poprzednio – wykup zobowiązań banku gwarantowanych przez rząd.

¹² Jednym z elementów takiej oceny jest określenie łącznego poziomu funduszy własnych i zobowiązań mogących podlegać umorzeniu lub konwersji na kapitał w procesie *bail-in*, określanego jako MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

¹³ Zasady prowadzenia przymusowej restrukturyzacji wobec banków, kas i domów maklerskich określone zostały w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1937, z późn. zm.). Implementuje ona do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

¹⁴ Tekst ten jest częścią definicji *resolution* jako przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*restructuring and orderly liquidation of banks*). Słowo „przymusowa” występujące w polskich dokumentach ma odróżniać restrukturyzację upadającego banku „wymuszoną” przez właściwe instytucje publiczne od zmian w strukturze banku dokonywanych zwykle z inicjatywy jego udziałowców.

¹⁵ Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z dnia 10 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1937, z późn. zm.; Dz.U. 2019 poz. 326), tekst jednolity z dnia 15 marca 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 795).

¹⁶ Np. nie ma wiarygodnego planu naprawy banku.

c) przeprowadzenie *resolution* jest w interesie publicznym, to znaczy w sytuacji, gdy w procedurze upadłościowej banku nie można:

- zapewnić kontynuacji funkcji krytycznych,
- uniknąć negatywnego wpływu upadłości banku na stabilność systemu finansowego (w szczególności zapobiec efektowi zarażania),
- zapobiec nadmiernemu pokrywaniu kosztów ze środków publicznych,
- ograniczyć strat ponoszonych przez deponentów¹⁷ i inwestorów¹⁸,
- ochronić (w wystarczającym stopniu) funduszy i aktywów klientów.

Proces *resolution* może zakończyć się zamknięciem banku, czyli jego zniknięciem z rynku jako odrębnego podmiotu (*closed resolution strategy*) w drodze likwidacji lub sprzedaży jego aktywów i zobowiązań do innej instytucji. W przypadku banków, dla których znalezienie nabywcy może być trudne, zakłada się utrzymanie działającego banku lub jego części (*open resolution strategy*) w drodze rekapitalizacji, transferu do innego podmiotu lub (w ostateczności) do banku pomostowego. To ostatnie rozwiązanie (bank pomostowy) jest właściwie odroczeniem zastosowania innego narzędzia, np. do momentu znalezienia nabywców gotowych do kupienia całości lub części upadającego banku.

Z założenia *resolution* nie powinno prowadzić do utraty wartości banku, niezależnie od wyboru ścieżki postępowania. Przeciwnie, ma zapobiec deprecjacji aktywów banku z niedostatecznym poziomem kapitału. W tym sensie jest to działanie zarówno w interesie wierzycieli banku (tych niemających gwarancji zwrotu), jak również systemu gwarantowania depozytów. Sposób postępowania powinien prowadzić do uzyskania jak największego oczekiwanego łącznego dochodu (najmniejszej straty) dla wszystkich uczestników procesu, tj. wierzycieli banku, deponentów i systemu gwarantowania depozytów¹⁹.

3. Znaczenie struktury finansowania banku (udziałowcy i wierzyciele)

Upadłość banku jest zwykle skutkiem materializacji nadmiernego ryzyka podejmowanego przez władze banku realizujące oczekiwania jego właścicieli. W obszarze regulacyjnym głównym mechanizmem ograniczającym pokusę zwiększania ryzyka przez bank są, w powszechnej ocenie, wymogi kapitałowe, które mają zapewnić, że straty banku (skutki materializacji ryzyka) dotkną przede wszystkim interesariuszy banku ponoszących odpowiedzialność za podjęcie tego ryzyka, tj. właścicieli banku. Jeżeli nawet oni sami nie podejmują bezpośrednio takich decyzji, to stanowią grupę, która w ich efekcie uzyskuje korzyści. W warunkach ryzyka kapitał własny, jako bezzwrotne źródło finansowania działalności, pozwala na absorpcję strat i spełnienie roszczeń wierzycieli w przypadku niewypłacalności banku. Oznacza to, że bank powinien posiadać kapitał w ilości zapewniającej stabilną zdolność do pokrycia strat wynikających z materializacji ryzyka. W założeniu miał to być mechanizm zapobiegający powstaniu nadmiernego ryzyka w banku, gdyż jego wzrost skutkuje koniecznością podniesienia funduszy własnych, a w konsekwencji ograniczeniem rentowności inwestowanego kapitału.

Przedstawiony mechanizm nie jest wystarczający i już w latach 70. ubiegłego wieku zwracano uwagę na szczególną rolę, którą mogą odegrać wierzyciele firmy w podniesieniu jej bezpieczeństwa.

¹⁷ Zgodnie z dyrektywą 2014/49/EU.

¹⁸ Zgodnie z dyrektywą 97/9/EC.

¹⁹ Niektórzy autorzy umieszczają w tej grupie również akcjonariuszy (właścicieli) banku, chociaż zwykle w procesie *resolution* tracą większość swoich praw.

Wierzyciele przedsiębiorstwa wykazują zwykle większą awersję do ryzyka niż jego udziałowcy. Black i Cox (1976), wykorzystując model opcyjny²⁰, pokazali, że ryzyko bankructwa firmy maleje, gdy wierzyciele mogą odsunąć właścicieli firmy (skłonnych do podejmowania ryzyka) i zlikwidować przedsiębiorstwo, zanim nastąpi jego upadłość. Również w przypadku banków wierzyciele mogą „dyscyplinować” akcjonariuszy (dyscyplina rynkowa), wycofując finansowanie w przypadku znaczącego wzrostu ryzyka.

Ciekawą analizę tego zagadnienia przedstawili Acharya, Mehran i Thakor (2015), omawiając kwestię pokusy nadużycia w bankach, wynikającej ze skłonności do inwestowania w bardziej ryzykowne aktywa (nieefektywne z punktu widzenia całej gospodarki) oraz z niedostatecznego monitorowania kredytów. Autorzy zwracają uwagę, że restrykcyjne wymogi kapitałowe nie są optymalnym sposobem zapewnienia stabilności banków. Regulacje z jednej strony powinny zapewnić na tyle wysoki udział kapitału własnego w finansowaniu, aby ograniczyć skłonność do nadmiernego zwiększenia ryzyka, a z drugiej strony umożliwić znaczące finansowanie banku niezabezpieczonym i niegwarantowanym długiem (co powinno wzmocnić dyscyplinę rynkową i zapewnić lepsze monitorowanie kredytów)²¹.

Również inni autorzy (Coffee 2011; Admati i in. 2012; Admati i in. 2013; Avgouleas, Cullen 2014; Avgouleas, Cullen 2015) zgadzają się z twierdzeniem, że samo podnoszenie wymogów kapitałowych nie jest wystarczającym działaniem pozwalającym na obniżenie ryzyka w bankach. Zwracają oni uwagę, że zwykle udziałowcy banku są skłonni do zwiększania dźwigni finansowej, aby uzyskać odpowiednio większy zwrot z kapitału. Jeżeli nie występują inne zachęty, to podniesienie wymogów może skutkować wzmocnieniem efektów określanych jako *risk shifting*²² i *private benefiting*²³ – oba mają na celu uzyskanie wyższej oczekiwanej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Z kolei Laeven i Ratnovski (2014) przypominają, że banki często pozyskują kapitał od pasywnych akcjonariuszy, którzy nie mają rzeczywistego wpływu na poziom ryzyka banku, przez co wyższe fundusze własne mogą jedynie poprawić zdolność banku do absorpcji strat, ale nie wpłyną na obniżenie skłonności banku do podejmowania ryzyka.

W przeciwieństwie do udziałowców banku jego wierzyciele, dla których wzrost ryzyka ponoszonego przez bank nie przekłada się na wzrost oczekiwanego zysku, powinni być bardziej uwrażliwieni na nadmierny poziom ryzyka w banku. W sytuacji istotnego wzrostu ryzyka mogą żądać wyższej stopy zwrotu ze swoich należności lub zrezygnować z finansowania banku, co prowadzi do obniżenia stopy zwrotu akcjonariuszy (ROE) i w konsekwencji może zniechęcać właścicieli banku do zwiększenia ryzyka (dyscyplina rynkowa). Podkreślając rolę wierzycieli banku w utrzymaniu dyscypliny rynkowej, należy mocno zaznaczyć, że dotyczy ona posiadaczy niezabezpieczonych i niegwarantowanych zobowiązań. Kwestia hazardu moralnego implikowanego przez system gwarantowania depozytów jest poruszana w wielu publikacjach. Thies i Gerlowski (1989) oraz Wheelock (1992) przedstawili prace, w których wykazują, że w sektorze bankowym USA gwarancje depozytów wpłynęły na zwiększenie skłonności banków do podejmowania ryzyka oraz podwyższenie ryzyka. Z kolei Demirgüç-Kunt i Detragiache (2000) zauważyli (badając próbę banków z 61 krajów), że w okresie 1980–1997 rozszerzenie gwarantowania depozytów znacząco wpłynęło na wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu

²⁰ Upraszczając, akcjonariusze mają długą pozycję w opcji *call* na wartość aktywów przedsiębiorstwa, a wierzyciele długi *bull-spread*. Inwestowanie w coraz bardziej ryzykowne aktywa nie zwiększa stopy zwrotu wierzycieli.

²¹ Autorzy zwracają uwagę, że regulacje kapitałowe powinny dotyczyć wymogu posiadania kapitału Tier I oraz Tier II, jak również wymogu odnoszącego się do strony aktywnej, tj. wymogu posiadania określonego wolumenu bezpiecznych aktywów, które mogłyby być sprzedane dopiero w przypadku groźby upadłości.

²² Inwestowanie w bardziej ryzykowne aktywa w celu uzyskania wyższej oczekiwanej stopy zwrotu.

²³ Uzyskiwanie przychodu przez akcjonariuszy z pominięciem odzwierciedlenia go w wynikach banku.

w sektorze bankowym. Negatywny wpływ systemu gwarantowania depozytów na stabilność sektora bankowego był większy w przypadku, gdy stopy procentowe oferowane przez banki nie były objęte regulacjami²⁴. Autorzy zwracają także uwagę, że w krajach, w których jakość regulacji bankowych oraz nadzoru jest niska, hazard moralny związany z gwarantowaniem depozytów jest wyższy²⁵. Allen, Carletti i Marquez (2011) przedstawili model zależności optymalnego udziału funduszy własnych od występowania systemu gwarantowania depozytów oraz konkurencji banków na rynku depozytów i kredytów. W swoim modelu pokazali, że w sytuacji braku systemu gwarantowania depozytów dyscyplina rynkowa skłania banki do zwiększania funduszy własnych w celu obniżenia ryzyka deponentów, a w konsekwencji obniżenia kosztu finansowania banku. Z drugiej strony system szerokiego gwarantowania depozytów implikuje małą skłonność deponentów do reagowania na wzrost ryzyka instytucji finansowej, co z kolei zachęca banki do nadmiernego finansowania się depozytami. Dlatego rozszerzanie zakresu depozytów objętych gwarancjami istotnie zwiększa znaczenie regulacji kapitałowych i nadzoru bankowego dla zapewnienia utrzymywania określonego poziomu funduszy własnych oraz utrzymania dyscypliny rynkowej²⁶.

Koncepcja *resolution*, przenosząca koszty niewypłacalności banku z podatników na wierzycieli, wpisuje się bardzo mocno w ten obraz. Świadomość wierzycieli (względem których bank ma niezabezpieczone lub niegwarantowane zobowiązania), że w przypadku niewypłacalności banku będą partycypować w kosztach likwidacji lub restrukturyzacji banku, przez umorzenie ich roszczeń lub ich konwersję na kapitał, wpływa istotnie na wzmocnienie dyscypliny rynkowej. W konsekwencji wzmożenie monitorowania banku (w tym również z uwagi na możliwość *risk shifting* i *private benefitting*) powinno obniżyć ryzyko jego niewypłacalności (Avgouleas, Goodhart 2015). Z drugiej strony usankcjonowany regulacyjnie udział wierzycieli w kosztach niewypłacalności banku zwiększa jego wewnętrzną zdolność do absorpcji strat.

Konkludując, należy podkreślić, że fundusze własne banku stanowią pierwszą linię obrony banku przed niewypłacalnością w przypadku nieoczekiwanego szoku i koncepcja *resolution* nie umniejsza znaczenia wymogów kapitałowych. Doświadczenia ostatniej dekady pokazały jednak, że wymogi te nie są wystarczające, aby zapewnić przetrwanie banków lub przynajmniej podtrzymanie ich podstawowych funkcji bez kosztownego wsparcia ze środków publicznych (Sanchez-Roger, Oliver-Alfonso, Sanchís-Pedregosa 2018). „Obietnica” takiego wsparcia stała się z kolei istotnym źródłem pokusy nadużycia w sektorze bankowym przez przeniesienie na podatników negatywnych skutków zwiększenia ryzyka w bankach.

Koncepcja *resolution*, przenosząca w istotnym stopniu odpowiedzialność za skutki materializacji ryzyka na podmioty prywatne, przynajmniej w założeniach ma stanowić odpowiedź regulacyjną na oba problemy. Skuteczność tych rozwiązań będzie jednak zależała od tego, czy nowym regulacjom nie towarzyszą inne zagrożenia, w samym sektorze bankowym oraz w gospodarce realnej, które mogą zniwelować oczekiwane korzyści.

²⁴ Sugerując, że wysokie wartości *charter values* mogą złagodzić pokusę nadużycia (*moral hazard*).

²⁵ Niestety to opracowanie bierze pod uwagę ogólną ocenę regulacji i nie odnosi się bezpośrednio do obowiązujących w danym kraju regulacji kapitałowych.

²⁶ Instytucja gwarantująca depozyty spełnia właściwie swoją rolę pod następującymi warunkami: (a) stabilne środowisko makroekonomiczne, (b) zdrowy system bankowy, (c) dobre regulacje i silny nadzór, (d) efektywne zasady *resolution*, (e) rozwinięty system prawny z efektywnym sądownictwem oraz procedurami, (f) właściwe księgowania i zasady ujawnień. System gwarantowania depozytów nie jest antidotum dla słabych banków. Wprowadzanie lub rozszerzanie systemu gwarantowania depozytów podczas kryzysu lub wtedy, gdy powyższe warunki nie są spełnione, może być ogromnym ciężarem w przypadku bankructwa źle nadzorowanego banku. Ponadto brak efektywnych sposobów *resolution* lub słabe jego egzekwowanie skutkują koniecznością znacznego wsparcia ze środków publicznych.

4. Narzędzia *resolution*

W koncepcji *resolution* zakłada się, że w sytuacji, gdy mechanizmy chroniące bank przed nadmiernym ryzykiem (uwzględniając działania nadzorcze) okazały się niewystarczające, a w wyniku materializacji ryzyka prawdopodobna staje się niewypłacalność banku, właściwe instytucje państwowe mogą podjąć działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków w gospodarce, wybierając jedną z następujących dróg:

- zlikwidować bank,
- udzielić wsparcia ze środków publicznych (*bail-out*)²⁷,
- przeprowadzić *resolution* z wykorzystaniem zasobów banku umożliwiających pokrycie strat (*bail-in*)²⁸.

Zlikwidowanie banku wydaje się najprostszym sposobem postępowania, angażującym najmniejszą liczbę podmiotów zewnętrznych, przez co może być postrzegane jako podstawowy sposób rozwiązania problemu banku zagrożonego niewypłacalnością. Uruchomienie procesu likwidacji banku pociąga jednak za sobą bardzo szybką, niemal natychmiastową wymagalność większości zobowiązań banku. Konieczność sprzedaży aktywów w krótkim czasie, w celu uzyskania środków na spłacenie wymagalnych zobowiązań banku może prowadzić do ich znaczącej deprecjacji, co dodatkowo pogłębia straty udziałowców (jeżeli przed decyzją o likwidacji wartość aktywów przewyższała jeszcze zobowiązania banku) oraz zagraża poniesieniem strat przez wierzycieli banku, jak również system gwarantowania depozytów.

Likwidacja banku może też istotnie zwiększyć koszty innych klientów i kontrahentów banku, o ile usługi świadczone dla nich przez upadający bank nie mogą zostać zastąpione usługami innej instytucji finansowej w krótkim czasie i bez zwiększenia opłat. Skutki likwidacji banku mogą również odczuć inne podmioty sektora finansowego (z jednej strony jako wierzyciele lub kontrahenci upadającego banku mogą mieć trudności z odzyskaniem swoich należności, a z drugiej stają się narażone na odpływ własnych klientów w wyniku obniżenia zaufania do sektora bankowego). Poszukiwanie innego rozwiązania wydaje się zasadne, gdy łączne koszty ponoszone przez wszystkich uczestników będą niższe niż w przypadku likwidacji banku. Nie powinno to jednak uwzględniać kosztów ponoszonych przez podmioty odpowiedzialne za ryzyko banku, tzn. właścicieli (i być może wierzycieli finansujących bank). Dyrektywa BRRD sprowadza ten warunek w sytuacji, gdy bank realizuje funkcje krytyczne lub w interesie publicznym jest utrzymanie określonych funkcji banku. Istnienie takiej przesłanki stanowi argument za wyborem innej drogi niż likwidacja. Może nią być²⁹:

- połączenie z innym bankiem lub przejęcie na zasadach rynkowych (bez wykorzystywania uprawnień organu *resolution*),

²⁷ Znaczenie tego zwrotu (za Oxford English Dictionary) to:

- wyczerpać wodę z łodzi,
- wyskoczyć na spadochronie,
- wywinąć się z trudnej sytuacji.

Zwrot stosowany jest powszechnie do określenia pomocy finansowej dla państw lub przedsiębiorstw, które same nie mogą sobie poradzić z ciężką sytuacją ekonomiczną. Jest to forma pomocy publicznej (wsparcie finansowe zostaje udzielone z pieniędzy podatników).

²⁸ Określenie stworzone jako przeciwstawne do *bail-out*, oznaczające wsparcie finansowe dla upadającej instytucji przez umorzenie jej zobowiązań.

²⁹ Dyrektywa BRRD wymienia jeszcze tzw. separację aktywów (*asset separation*) jako narzędzie *resolution*, w którym określone aktywa i zobowiązania niewypłacalnego banku mogą zostać przeniesione do podmiotu publicznego, który nie jest bankiem. Narzędzie to ma mieć charakter pomocniczy.

- sprzedaż całości lub części banku (w drugim przypadku niesprzedana część jest poddawana procedurze likwidacji),
- czasowe przejęcie banku przez inny podmiot lub powołanie instytucji pomostowej (i dzięki temu możliwość wydłużenia procesu sprzedaży lub likwidacji poszczególnych części banku),
- rekapitalizacja banku (w różnych wariantach wykorzystania środków prywatnych i publicznych).

Wybór określonej ścieżki *resolution* jest konsekwencją warunków na rynku, pozwalających na jej zastosowanie (lub utrudniających je) w przypadku danego podmiotu, oraz oceny niedogodności i zagrożeń dla klientów banku, systemu finansowania i całego społeczeństwa. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na wpływ sytuacji ekonomicznej państwa i rynków finansowych na preferencje dotyczące poszczególnych narzędzi *resolution*. Klimek i in. (2015) sugerują, że przejęcie upadającego banku przez inny podmiot jest lepszym rozwiązaniem w warunkach niskiej stopy bezrobocia i zdrowej gospodarki. Przejęcia prowadzą do powstania większych banków, które są w stanie zaabsorbować większe straty niż banki rekapitalizowane do minimalnych wymaganych poziomów. Z kolei w sytuacji recesji i pogarszania się jakości aktywów w bankach przejęcie banku nie jest efektywne, gdyż może wpłynąć negatywnie na kondycję podmiotu przejmującego. Preferowana jest wtedy rekapitalizacja z wykorzystaniem *bail-in*, gdyż w wyniku absorpcji strat (Stopczyński 2020a) w bankach pozostają aktywa wyższej jakości. Porównanie narzędzi *resolution* przedstawione jest w aneksie w tabeli 1.

Pomimo tego, że wybór jednej z tych ścieżek w znacznym stopniu niweluje problem wymuszonej sprzedaży aktywów, należy liczyć się z tym, że w momencie uruchomienia procesu *resolution* wartość aktywów ulegnie pewnej deprecjacji. Wynika to z faktu, że aktywa są charakterystyczne dla danego banku, a przeniesienie ich do innego podmiotu tworzy potrzebę pozyskania odpowiedniej wiedzy oraz zorganizowania ich obsługi w nowym banku. Acharya, White oraz Yorulmazer nazwali tę utratę wartości „kosztami niewłaściwej alokacji” (*misallocation costs*) (Acharya, Yorulmazer 2008; White, Yorulmazer 2014). Zauważyli również, że aktywa banku utrzymane w systemie bankowym zachowują wyższą wartość niż poza nim, co pozwala zakładać, że utrata wartości aktywów przy likwidacji banku będzie istotnie większa niż w przypadku ich transferu do innego podmiotu (przejęcie, utworzenie banku pomostowego). Obserwacja ta powinna być brana pod uwagę przy wyborze narzędzia *resolution*. Należy także zwrócić uwagę, że większość dostępnych narzędzi nie eliminuje w całości pokusy nadużycia z uwagi na transfer zobowiązań niegwarantowanych do innych podmiotów lub spłacenie ich ze środków publicznych.

W założeniu proces *resolution* może się rozpocząć, gdy bank jest jeszcze „technicznie” wypłacalny, a ewentualna niewielka nadwyżka wartości aktywów (o ile pozostanie po uwzględnieniu *misallocation costs*) może zostać wykorzystana do pokrycia kosztów procesu *resolution*. Formalnym uzasadnieniem podjęcia takiej decyzji, zanim jeszcze kapitał banku stanie się ujemny, może być długotrwała niezdolność banku do zachowania norm ostrożnościowych (np. wymogu kapitałowego). Decyzja podjęta wcześniej zwiększa szanse na powodzenie *resolution*, a tym samym może ograniczyć niepewność wśród wierzycieli banku oraz instytucji finansowych i przez to pozytywnie wpłynąć na stabilność sektora finansowego. Jednak w przypadku takiej decyzji należy liczyć się z roszczeniami dotychczasowych udziałowców banku, którzy mogą pozywać instytucje nadzorcze o celowe działania prowadzące do odebrania im „wypłacalnego banku” i przekazania nowym właścicielom. Z tej przyczyny istotne jest wypracowanie rozwiązań prawnych, które z jednej strony pozwolą podjąć właściwym organom działanie, nie czekając, aż bank stanie się technicznie niewypłacalny. Z drugiej strony działania te powinny być objęte jakąś formą kontroli publicznej, by uniknąć np. „zmowy urzędników”. Nie można też wyklu-

czyć, że w takich sytuacjach instytucje państwowe będą miały problem z podjęciem decyzji o *resolution* i będą nieracjonalnie próbowały ratować zagrożony bank oraz jego akcjonariuszy, nie ujawniając rzeczywistej kondycji podmiotu, lub będą czekać z podjęciem takiej decyzji aż do wystąpienia powszechnie zauważalnych symptomów bankructwa. Pandolfi (2018) zwraca uwagę, że decyzja o uzyskaniu przez bank wsparcia w bardzo niewielkim stopniu jest uzależniona od kompetencji osób nim zarządzających i zdolności banku do generowania przychodu oraz od jakości jego aktywów. Stawia on również tezę, że duże i skomplikowane banki mają większe szanse na uzyskanie wsparcia, a ponadto instytucje państwowe skłonne są do podtrzymywania podmiotów powiązanych z politykami.

Podjmując decyzję o rozpoczęciu procesu *resolution*, należy się liczyć z niedoborem wartości aktywów w odniesieniu do zobowiązań banku (co oznacza ujemną wartość funduszy własnych banku) i koniecznością jego pokrycia, a przy rekapitalizacji również z koniecznością wyposażenia banku w adekwatną kwotę funduszy własnych. W przypadku pełnego *bail-out* środki te pochodzą z funduszy publicznych, co oznacza ratowanie banku lub wsparcie procesu jego przejścia przez podatników. Nie można jednak utożsamiać *bail-out* z „haraczem” płaconym bankom przez społeczeństwo, gdyż środki wniesione do sektora bankowego jako wsparcie publiczne znacząco przyczyniają się poprawy gospodarki oraz szybszego wyjścia z kryzysu (Barucci, Colozza, Milani 2019).

Alternatywnym rozwiązaniem jest *bail-in*, czyli obciążenie przynajmniej częścią tych kosztów wierzycieli banku, w zasadzie tych świadomie finansujących bank. *Bail-in* jest oparty na założeniu, że koszty niewypłacalności banku powinny być poniesione przez podmioty finansujące działalność banku: akcjonariuszy oraz wierzycieli. *Bail-in* zastępuje wsparcie publiczne rodzajem „grzywny” lub (ładniej) ubezpieczenia, prowadząc do zaabsorbowania większej części strat przez bank. Takie podejście wydaje się mieć następujące zalety:

- obniża poziom hazardu moralnego (przez rozszerzenie odpowiedzialności podmiotów finansujących bank),
- zwiększa zachętę do lepszego monitorowania banku przez jego wierzycieli,
- chroni podatników (jest to jednak dyskusyjne, gdyż skutki *bail-in* mogą okazać się mniej korzystne dla całej gospodarki niż *bail-out*),
- bardziej sprawiedliwie rozkłada koszty *resolution* banku³⁰,
- ogranicza nieusprawiedliwioną przewagę banków TBTF i wspiera konkurencję (duże banki zostaną zobowiązane do posiadania takiej struktury zobowiązań, która ma umożliwić głęboki *bail-in*, w wyniku czego koszty finansowania dużych banków będą wyższe niż pozostałych podmiotów),
- może prowadzić do obniżenia koncentracji w sektorze bankowym,
- ogranicza mechanizm *sovereign / bank debt doom-loop*³¹ (przez obniżenie presji na *bail-out* i zmniejszenie zobowiązań państwa w razie niewypłacalności banku).

Bail-in zapewnia szybkie przeprowadzenie *resolution* (szczególnie w przypadku wyboru ścieżki rekapitalizacji) i w tym można doszukiwać się źródeł jego popularności wśród regulatorów i nadzorców. W regulacjach przyjętych w Unii Europejskiej *bail-in* jest w zasadzie warunkiem koniecznym do przeprowadzenia *resolution*. Oczekuje się, że *bail-in* będzie pełnił rolę tarczy przed dwoma zagrożeniami: zaburzeniem funkcjonowania sektora bankowego oraz nadmiernym zadłużeniem państwa.

³⁰ Jest to jednak dyskusyjne, czy przeniesienie kosztów z licznej grupy podatników, ponoszących niewielki wydatek jednostkowy, do znacznie mniej licznej grupy wierzycieli, mających ograniczoną wiedzę o sytuacji banku i niewielki wpływ na poziom jego ryzyka, jest sprawiedliwe.

³¹ Sytuacja, w której państwa ponoszą skutki ryzyka w sektorze bankowym, a sektor bankowy ponosi skutki ryzyka państwa, będąca zwykle efektem dużej skali wzajemnych zobowiązań.

Dodatkowo mechanizm ten powinien przyczynić się do zwiększenia dyscypliny rynkowej w sytuacji, gdy wierzyciele banku (w tym deponenci bez gwarancji wypłaty) będą mieć świadomość, że będą uczestniczyć w kosztach niewypłacalności banku. To powinno zachęcić ich do bardziej intensywnego monitorowania ryzyka ponoszonego przez bank (Avgouleas, Goodhart 2015). Należy jednak zwrócić uwagę, że skuteczność *bail-in* załame się, jeżeli wierzyciele będą w stanie wymusić interwencję państwa. Zmiana przyjętych zasad w wyniku nacisku grup wierzycieli może podważyć wiarygodność tego narzędzia w przyszłości. Dlatego konieczna jest tutaj determinacja organów państwa w nieuleganiu tej presji i niedopuszczeniu do konieczności *bail-out* w wyniku znaczącego zawężenia zakresu *bail-in*.

Bail-in nie jest jednak narzędziem pozbawionym słabych stron. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że w przypadku strat, które pojawią się nieoczekiwanie, pokrycie ich w procesie *bail-in* napotka istotne trudności (Benink 2018; Bernard, Capponi, Stiglitz 2017), a jedyną możliwością podniesienia zdolności banku do absorpcji strat jest zwiększenie buforów kapitałowych. Ponadto obciążenie wierzycieli banku kosztami niewypłacalności podwyższa niebezpieczeństwo zarażenia innych instytucji finansowych, jeżeli bank podlegający *resolution* miał zobowiązania względem nich. Przeprowadzenie *bail-in* bez działań ochraniających resztę systemu finansowego, w szczególności w sytuacji braku wsparcia środkami publicznymi (*fiscal back stop*), może skutkować ucieczką wierzycieli z innych banków, co może rozszerzyć zaburzenia na cały system, nawet jeżeli w tych bankach uda się utrzymać dostateczny poziom długu, w pełni pozwalający na umorzenie lub konwersję (Avgouleas, Goodhart 2015). Rozważając wykorzystanie *bail-in*, konieczne jest zwrócenie uwagi na strukturę zobowiązań w banku, a w szczególności rozróżnienie ich ze względu na relację wierzycieli z bankiem. Możemy tu wyróżnić:

- wierzycieli związanych z pełnieniem funkcji bankowych (deponenci oraz podmioty korzystające z pośrednictwa banku w przekazywaniu płatności i usług powierniczych),
- wierzycieli związanych z obecnością banku na rynkach finansowych (kontrahenci w operacjach rynkowych oraz giełdy i izby rozliczeniowe),
- wierzycieli finansujących bank – posiadacze obligacji banku oraz innej formy niegwarantowanego długu (w tym długu podporządkowanego oraz tzw. *contingent capital*, czyli instrumentów dłużnych podlegających konwersji na wczesnym etapie problemów w banku).

Może się wydawać, że jedynie zobowiązania banku względem wierzycieli należących do ostatniej grupy powinny podlegać umorzeniu (lub konwersji na kapitał)³² i tylko zobowiązania tych wierzycieli mogą być zaliczane do regulacyjnego wymogu dotyczącego minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities* – MREL). Nie można jednak wykluczyć, że umorzenie wyłącznie tych zobowiązań będzie niewystarczające, a skuteczne przeprowadzenie *resolution* będzie wymagało rozszerzenia zakresu umarzanych lub konwertowanych zobowiązań na pozostałe grupy wierzycieli, włączając również system gwarantowania depozytów (oraz jego płatników). Obawa o możliwość rozszerzenia tego zakresu w trakcie procesu *resolution* może spowodować wycofywanie środków z banku, a w konsekwencji konieczność znaczącego wsparcia płynnościowego banku w trakcie *resolution* (Tröger 2017). Konsekwencją zwiększenia odpowiedzialności wierzycieli może być zatem podniesienie kosztów finansowania banków oraz pogorszenie warunków dla kredytobiorców.

Jednym z zasadniczych rozstrzygnięć w procesie *resolution* jest ustalenie warunków i momentu jego uruchomienia, uwzględniając wymagania dotyczące reżimu wczesnej interwencji (Dyrektywa BRRD,

³² Według przeciwnego skrajnego poglądu wszystkie niegwarantowane zobowiązania mogą być wykorzystane w procesie *bail-in*.

Tytuł III). Decyzja ta jest zadaniem organu nadzoru i w przypadku stosowania *bail-in* może powodować konieczność rozszerzenia zakresu umarzanych (lub konwertowanych) zobowiązań poza wolumen zobowiązań przeznaczonych wcześniej do tego celu (MREL). Jeżeli nadzorca podejmie zbyt wcześnie decyzję o umorzeniu zobowiązań, może być jeszcze nieznaną pełną skalą strat poniesionych przez bank, co stwarza ryzyko konieczności powtórzenia *bail-in* (pociągając za sobą włączenie kolejnych wierzycieli banku w ten proces). Wczesne uruchomienie *resolution* oznacza zwykle konieczność odebrania własności dotychczasowym akcjonariuszom (bank jest wciąż wypłacalny) i oddanie banku (jeszcze „technicznie wypłacalnego”) w ręce innych osób. W sytuacji zarówno powodzenia *resolution*, jak i upadłości banku jako konsekwencji nieudanej restrukturyzacji dotychczasowi udziałowcy mogą mieć roszczenia wobec instytucji państwowych. Z kolei podjęcie takiej decyzji później (kiedy wiadomo już będzie, jaka jest wielkość strat i jaką część będą musieli wziąć na siebie wierzyciele) wiąże się z ryzykiem ucieczki części z nich i w konsekwencji obniżenia się zdolności banku do absorpcji strat. Zwlekanie z uruchomieniem *resolution* może być dla podatników bardziej kosztowne niż wcześniejsze użycie środków publicznych (Dewatripont 2014).

W przypadku banku (całkowicie) krajowego zastosowanie *bail-in* zamiast *bail-out* powoduje, że koszty niewypłacalności banku ponoszone przez podatników (płatników krajowych) zostaną przejęte przez inną, mniejszą grupę płatników krajowych (wierzycieli banku). Jeżeli koszty likwidacji lub *resolution* będą zbyt wysokie, by mogły zostać pokryte przez udziałowców banku i wierzycieli świadomie finansujących bank, to nasuwa się następujące pytanie:

Czy można przedstawić dobre wyjaśnienie, dlaczego pozostali wierzyciele (w tym deponenti niemający ochrony gwarancyjnej, tacy jak instytucje tworzone przez samorządy lokalne, tj. szkoły, biblioteki, przychodnie zdrowia) są bardziej predysponowani do ponoszenia kosztów niewypłacalności banku niż podatnicy?

Kwestia ta została przedyskutowana przez Geithnera (2014). Argumentem „za” jest fakt, że deponenti (i inni wierzyciele banku), dokonując wyboru banku (czego nie dokonują podatnicy), teoretycznie mogą monitorować jego kondycję oraz, gdy ryzyko banku wzrasta, w odpowiednim momencie podjąć decyzję o wycofaniu środków, zwiększając skłonność banku do ograniczenia ryzyka (dyscyplina rynkowa). Można jednak przedstawić natychmiastowy kontrargument, że pewne grupy deponentów niemających gwarancji (np. wspomniane wyżej szkoły, biblioteki i przychodnie) nie są w stanie (z uwagi na asymetrię informacji i niedostateczne przygotowanie) efektywnie monitorować kondycji banku. W ich imieniu funkcję tę sprawuje instytucja nadzorcza, a zatem można postawić jeszcze dosadniej sformułowane pytanie:

Czy wierzyciele ci powinni ponosić odpowiedzialność za straty banku, jeżeli wiedzę o jego stanie ma jedynie nadzór, a działania nadzoru okazały się nieskuteczne?

BRRD wydaje się dostrzegać ten problem – Artykuł 46(3)(c) daje organom *resolution* prawo do wyłączenia (w wyjątkowych okolicznościach) zobowiązania osób prywatnych (powyżej limitu gwarantowania) oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Główną przyczyną pozostawienia takiej możliwości w rękach krajowych organów *resolution* jest obawa przed ryzykiem zarażenia (*contagion*) (art. 46(3)(c), (d) BRRD). Zastosowanie takiego wyłączenia w szerszym zakresie umożliwi ochronę „bezbrownym” segmentom deponentów niemającym gwarancji. Warto zauważyć, że nie odgrywają one praktycznej roli przy monitorowaniu banku, są natomiast źródłem taniego finansowania. Taka ochrona pozwala wzmocnić zaufanie tych grup społecznych zarówno do banku, jak i do instytucji państwowych (nadzór, organ *resolution*). Nie można tu zapomnieć o zasadzie *no creditor worse off* (art. 73(b) BRRD),

która ma gwarantować, że żaden z wierzycieli banku nie poniesie w procesie *resolution* wyższych kosztów niż w przypadku likwidacji banku. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, że przyjęcie tej zasady będzie wystarczające, by powstrzymać lawinę roszczeń w przypadku *bail-in*³³. Roszczenia prawne mogą być wnoszone zarówno przez akcjonariuszy, którzy zostali pozbawieni wpływu na bank, a ich udziały zostały umorzone, jak i przez wierzycieli, w stosunku do których zobowiązania banku zostały zredukowane. Nie można również wykluczyć, że zasada *no creditor worse off* dodatkowo zwiększy skłonność do roszczeń prawnych. Jeżeli wierzyciele będą w stanie wykazać, że w wyniku zastosowania *bail-in* zwracane im są niższe kwoty niż w zwykłym postępowaniu upadłościowym, powinni otrzymać kompensatę. Nie jest jednak oczywiste, od kogo i w jakiej formie. Być może dobrym rozwiązaniem jest przydzielenie im akcji rekapitalizowanego banku. Należy również liczyć się z tym, że przeniesienie kosztów niewypłacalności z podatników, tj. licznej populacji (z małym udziałem pojedynczego podmiotu), do niewielkiej grupy, w której koszty pojedynczego uczestnika są wysokie (a ponadto grupa może działać wspólnie), wiąże się z istotnym powiększeniem kosztów prawnych. W przypadku *bail-out* podatnicy nie odczuwają bezpośrednio wzrostu kosztów i w porównaniu z nieliczną grupą mocno zmotywowanych wierzycieli nie są skłonni do podejmowania zdecydowanych działań prawnych i protestów. Konfrontując ze sobą odmienne podejścia dotyczące źródeł pokrycia kosztów niewypłacalności, można dojść do wniosku, że w przypadku *bail-out* głównym problemem jest domniemana gwarancja interwencji publicznej, co skłania inwestorów do finansowania banków niezależnie od ich zachowania. Z drugiej strony ubocznym efektem *bail-in* jest wzrost kosztu długu, co może obniżyć chęć do inwestowania w bezpieczne aktywa o umiarkowanej rentowności. W przypadku skrajnych podejść, jeżeli bank przewiduje, że w przypadku zagrożenia wypłacalności nastąpi jego *bail-out*, efektem jest nadmiar złych inwestycji. Z kolei założenie, że w przypadku niewypłacalności straty będą pokrywane wyłącznie przez *bail-in*, prowadzi do sytuacji, w której zbyt mało dobrych inwestycji jest finansowanych (Pandolfi 2018). W celu obniżenia ryzyka znaczącego spadku udzielanych kredytów (*credit crunch*) regulator powinien zadeklarować użycie *bail-in* razem z *bail-out*, a nie po prostu zastąpić *bail-out* przez *bail-in*. Przez zastosowanie obu narzędzi łącznie koszty niewypłacalności banku, które mieliby ponieść podatnicy, będą zmniejszone, a jednocześnie ograniczeniu ulegnie niepożądany wpływ *bail-in* na koszt finansowania i politykę kredytową.

Konkludując, *bail-in* jest atrakcyjnym i wartościowym narzędziem dla organów odpowiedzialnych za politykę w stosunku do sektora bankowego (*policy makers*), ale musi być stosowany z dużą ostrożnością. Symulacje przedstawione przez Benzura i in. (2017), zakładające wystąpienie kryzysu w Unii Europejskiej o skali zbliżonej do kryzysu z lat 2008–2012, pokazują, że wprowadzenie *bail-in* obniżyłoby koszty podatników z 3,7% łącznego GDP dla Unii do poziomu 1,4% GDP. Ogłaszając politykę obowiązkowego stosowania *bail-in* w przypadku upadłości banków, władze nie mogą ignorować konsekwencji dla finansowania banków oraz funkcjonowania rynku kredytowego. Innymi słowy, *bail-in* nie może być postrzegany jako panaceum na problem banków „zbyt dużych, by upaść” oraz „zbyt wielu, by upaść” i powinien być stosowany łącznie z innymi dostępnymi narzędziami, włączając w to wykorzystanie środków publicznych (*bail-out*).

³³ Zasada ta mówi, że żaden z wierzycieli banku nie może w wyniku *resolution* (w szczególności gdy stosowany jest *bail-in*) znaleźć się w gorszej sytuacji niż w przypadku przeprowadzenia procesu upadłościowego lub likwidacyjnego banku.

5. Wnioski z dotychczasowych przypadków *resolution* w Europie

W powyższych rozważaniach podniesiona została kwestia potencjalnych przeszkód, mogących utrudnić skuteczne przeprowadzenie *resolution* banku. Właściwa ocena tych przeszkód, a tym samym skuteczności regulacji powinna zostać dokonana w oparciu o rzeczywiste procesy *resolution*. Dotychczasowe przypadki miały miejsce w różnych okresach i zróżnicowanych systemach prawnych. Trudno zatem o ich porównywalność i przydatność do oceny możliwości przeprowadzenia *resolution* w stosunku do banków w Polsce.

Dla Polski największe znaczenie mają przypadki *resolution* przeprowadzone w oparciu o regulacje utworzone w wyniku wdrożenia Dyrektywy BRRD. Według Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board – SRB) w reżimie Dyrektywy przeprowadzono *resolution* czterech banków, mających siedziby w różnych państwach Unii Europejskiej: w Hiszpanii, we Włoszech oraz na Łotwie:

- Banco Popular (Hiszpania),
- Banca Popolare di Vicenza oraz Veneto Banca (Włochy),
- ABLV (Łotwa, Luksemburg)³⁴.

W grupie tych banków nie występowały małe podmioty odpowiadające wielkością bankom spółdzielczym w Polsce. Z tego powodu odrębna analiza została wykona dla *resolution* czterech małych banków we Włoszech, które miało miejsce pod koniec 2015 r., jeszcze przed wdrożeniem Dyrektywy BRRD.

Wielkości banków poddanych *resolution* w reżimie pełnego wdrożenia Dyrektywy odpowiadały różnym klasom banków w Polsce (tabela 2). Banco Popular był dwukrotnie większy od największych banków polskich, a oba banki włoskie to odpowiednik dużych polskich banków (z pominięciem dwóch największych). Szczególnym przypadkiem jest bank ABLV, którego wolumen aktywów odpowiadał bankom ze szczytu drugiej dziesiątki w Polsce, ale na Łotwie był trzecim co do wielkości bankiem.

W żadnym z tych przypadków nie podjęto decyzji o rekapitalizacji banku. W odniesieniu do ABLV uznano, że nie jest w interesie publicznym utrzymanie obecności tego banku na rynku, a jego działalność ma zostać w ciągu kilku lat zakończona w procesie „samolikwidacji” przeprowadzonym przez dotychczasowych właścicieli banku. Wierzyciele banku byli systematycznie spłacani bez udziału funduszy i gwarancji publicznych. W przypadku pozostałych trzech banków wybraną ścieżką *resolution* była sprzedaż banku poprzedzona przez *bail-in* służący pokryciu strat. W procesie *resolution* dokonano „miękkiego *bail-in*”, tj. umorzeniu podlegały wyłącznie zobowiązania podporządkowane. Kosztami *resolution* nie zostali dotknięci inni wierzyciele tych banków. Zakończeniem procesu była sprzedaż tych banków innym instytucjom finansowym za symboliczne 1 euro, przez co należy rozumieć, że po dokonaniu umorzeń wartość aktywów banku była równa wartości pozostałych w tym banku zobowiązań. Tabela 3 przedstawia porównanie procesów *resolution* w tej grupie banków.

Przykładem przeprowadzenia *resolution* małych banków mogą być przypadki postępowania w stosunku do czterech banków włoskich: Banca Marche, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara oraz Cassa di Risparmio di Chieti. Proces *resolution* został uruchomiony pod koniec 2015 r., jeszcze przed wejściem w życie Dyrektywy BRRD. Również tutaj mała liczba przypadków nie pozwala na wyciąganie wniosków potwierdzonych statystycznie. Niemniej jednak można zauważyć

³⁴ ABLV nie jest skrótem, lecz oficjalną nazwą banku utworzoną ze słów: Aizkraukles Banka LatVia.

pewne wspólne cechy w zachowaniu wierzycieli i deponentów (Boccuzzi, De Lisa, 2017), pozwalające zobrazować kwestie mogące wystąpić w analogicznych przypadkach małych banków o znaczeniu lokalnym, takich jak banki spółdzielcze w Polsce (Miklaszewska 2017).

W dniu 22 listopada 2015 r. włoski organ *resolution* Banca Italia³⁵ oraz rząd Republiki Włoskiej zdecydowały o uruchomieniu procesu *resolution* w czterech bankach: Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara oraz Cassa di Risparmio di Chieti³⁶. W trakcie *resolution* dokonano quasi *bail-in* w odniesieniu do udziałowców oraz wierzycieli podporządkowanych. Znaczna część wierzycieli podporządkowanych³⁷ pochodziła z sektora detalicznego. Udział tych czterech banków w rynku nie przekraczał 1% w kredytach i 2% w depozytach gwarantowanych.

Po uruchomieniu procesu *resolution* nastąpił znaczący odpływ depozytów z tych banków (około 8%). Dotyczyło to w większym stopniu depozytów niegwarantowanych, ale odchodzili również deponenti z wkładami gwarantowanymi przez FITD³⁸. Pod koniec procesu *resolution* poziom finansowania środkami zewnętrznymi spadł o połowę. Równoległe zidentyfikowano istotne zjawisko zarażania się banków wypłacalnych, ale słabych kapitałowo: odnotowano odpływ depozytów niegwarantowanych również z tych banków. Takie zachowanie deponentów nie wystąpiło w dużych bankach (oraz w bankach należących do dużych grup bankowych). W tych podmiotach wolumen depozytów gwarantowanych nieznacznie wzrósł. Takie zachowanie klientów może być z jednej strony interpretowane jako zmniejszenie zaufania do instytucji gwarantującej depozyty (co wskazywałoby na konieczność zwiększenia środków, jakimi ona dysponuje). Z drugiej strony można się tu dopatrywać skutków funkcjonowania dyscypliny rynkowej (przenoszenie środków z banków słabych kapitałowo do banków w lepszej kondycji). Wielkość oraz tempo wypływu depozytów z banków poddanych *resolution* wskazywały, że wystąpiły równoległe inne przyczyny. Boccuzzi i De Lisa (2017) za główny powód odpływu depozytów uznali pojawienie się niepewności co do skutków *resolution*, a w szczególności obawy przed możliwością szerokiego zastosowania *bail-in* w odniesieniu do większości deponentów i innych wierzycieli.

Przykład *resolution* tych czterech małych banków prowadzi do ciekawego wniosku. Okazuje się, że w pewnych okolicznościach wzmocnienie dyscypliny rynkowej może stać się czynnikiem osłabiającym stabilność sektora finansowego, co powinno być uwzględnione w regulacjach dotyczących *resolution*. W sytuacji, gdy podstawowym celem jest zachowanie stabilności sektora finansowego, użycie *bail-in* powinno być ograniczone i uzupełnione mechanizmami stabilizacyjnymi finansowanymi ze środków publicznych. Miklaszewska (2017) zwraca uwagę, że schemat *resolution* opisany w Dyrektywie BRRD został zaprojektowany dla dużych banków mających znaczenie systemowe. Sztuczne stosowanie tego schematu wobec innych podmiotów, w tym banków spółdzielczych, może tworzyć trudne do rozwiązania problemy polityczne i społeczne.

Należy tu zwrócić uwagę, że opisane problemy z płynnością banków w procesie *resolution* oraz zagrożenie zarażaniem innych przez ten kanał nie muszą być konsekwencją małych rozmiarów zagrożonych banków. Przeciwnie, pojawienie się sygnału o znaczącym niebezpieczeństwie zarażenia w przypadku tak małych banków może wskazywać, że ten problem stanie się jeszcze bardziej istotny

³⁵ Pełniący również rolę organu *resolution* we Włoszech.

³⁶ Pierwszy plan interwencji nie został zatwierdzony przez EC (interwencja DGS w takiej sytuacji jest uznawana za pomoc publiczną i rozpoczyna proces *resolution*).

³⁷ Łączna wartość obligacji podporządkowanych w tych bankach wynosiła 789 mln EUR (dane z 2015 r.). Posiadaczami tych obligacji było 10 500 podmiotów.

³⁸ FITD (Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi) – system gwarantowania depozytów obejmujący wszystkie banki włoskie z wyjątkiem banków o charakterze spółdzielczym oraz oddziałów banków spoza Unii Europejskiej.

w przypadku banków większych³⁹ (nie mówiąc nawet o bankach systemowych). Może być to sygnał, że obecne podejście do *resolution* banków może być skuteczne jedynie w przypadku niezbyt dużych podmiotów (i kryzysów o małym znaczeniu). Nie jest oczywiste, czy można będzie w sposób przyjęty w Dyrektywie BRRD dokonać *resolution* dużych banków w warunkach zagrożenia dla stabilności sektora finansowego.

Do znalezienia właściwego punktu równowagi pomiędzy stabilnością finansową i dyscypliną rynkową przydatne może być rozważenie, w jakich granicach powinien być zastosowany *bail-in*. Jeżeli *bail-in* zastosowany w maksymalnym możliwym stopniu może przynieść niekorzystne skutki, to być może warto ograniczyć skalę i częściowo pokryć stratę ze środków publicznych, co może być opcją pozwalającą na pogodzenie dwóch przeciwstawnych celów. Zawężenie zakresu *bail-in* do określonych zobowiązań banku (z zapisami kontraktowymi dotyczącymi możliwości umorzenia) mogłoby wnieść *ex ante* więcej pewności (z punktu widzenia wierzycieli) i w konsekwencji ograniczyć odpływ środków do bardziej bezpiecznych banków. Pamiętać jednak należy, że takie podejście znacząco ogranicza „wewnętrzna” zdolność banku do absorpcji strat i zwykle oznacza konieczność znalezienia dodatkowych źródeł płynności i kapitału (fundusz *resolution*, ewentualne wsparcie publiczne jako ostateczne rozwiązanie).

Podsumowując, wdrożenie Dyrektywy BRRD ułatwia przeprowadzenie działań niezbędnych do usunięcia z rynku instytucji finansowych zagrożonych upadłością, ograniczając jednocześnie negatywne konsekwencje dla pozostałych uczestników rynku. W tym kontekście istotną, pozytywną rolę odgrywa przeniesienie części kosztów z podatników na wierzycieli banków, rozumianych jako inwestorzy oraz posiadacze niegwarantowanych depozytów.

Dla zwiększenia wiarygodności procedur konieczne jest jednak obniżenie niepewności uczestników rynku dotyczącej skali wykorzystania *bail-in* oraz zapewnienie wsparcia ze środków publicznych, gdyby *bail-in* okazał się niewystarczający. Dla dużych banków w Europie oznacza to także konieczność stworzenia takiego wsparcia na poziomie paneuropejskim (Laven 2019; Pancotto, Gwilym, Williams 2019).

6. Kwestia transgranicznych grup bankowych

Dotychczasowe rozważania dotyczyły banków o charakterze lokalnym i nie uwzględniały jednego z najbardziej istotnych problemów występujących przy *resolution* największych instytucji finansowych: kto i w jakim stopniu pokryje koszty niewypłacalności wielkich transgranicznych banków.

Jeżeli podział kosztów niewypłacalności banku działającego na terytorium jednego państwa nie jest oczywisty, to zagadnienie to staje się jeszcze bardziej złożone w przypadku transgranicznych grup bankowych. Do problemu podziału kosztów między wierzycieli i podatników dochodzą kolejne, takie jak:

- czy *resolution* przeprowadzane jest wyłącznie w zagrożonym banku, czy dotyczy całej grupy, do której należy zagrożony bank?
- czy zasoby kapitałowe i płynnościowe podmiotów grupy w jednym państwie powinny być wykorzystane w *resolution* banku działającego na terytorium drugiego państwa?
- czy podatnicy z państw, na których terytorium działa grupa, powinni partycypować w kosztach *resolution* w sytuacji, gdy zagrożony jest jeden podmiot z grupy?

³⁹ W opisanych wyżej przypadkach *resolution* większych banków problem ten nie wystąpił, gdyż umorzeniu ulegała jedynie część zobowiązań podporządkowanych. Posiadacze *senior debt* byli całkowicie wyłączeni z *bail-in*.

– czy wsparcie płynnościowe procesu *resolution* powinno być zapewnione przez banki centralne wszystkich państw, na których terytorium działa grupa?

– kto decyduje o rozpoczęciu procesu *resolution*, wyborze narzędzia, przebiegu, skali *bail-in*?

W praktyce większość odpowiedzi na te pytania wynika z rozstrzygnięcia, czy *resolution* podmiotów należących do grupy będzie wykonywane w strategii SPE (*single point of entry*), tzn. zostanie dokonane na poziomie jednostki dominującej lub holdingu, czy MPE (*multiple point of entry*), tzn. przeprowadzone równolegle w kilku podmiotach działających w odrębnych państwach. Dyrektywa BRRD zakłada SPE jako preferowane podejście przy *resolution* grup transgranicznych, szczególnie gdy w ramach unii bankowej Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) jest instytucją odpowiedzialną za przeprowadzenie *resolution*. MPE może być przyjęta na zasadzie odstępstwa od reguły, gdy jakiś podmiot grupy prowadzi działalność poza unią bankową, a różnice prawne i instytucjonalne w poszczególnych krajach mogłyby utrudnić przeprowadzenie *resolution* z jednego miejsca.

Strategia SPE wydaje się bardzo efektywnym rozwiązaniem, wymaga jednak dobrego porozumienia i wzajemnego zaufania między instytucjami nadzorczymi oraz organami *resolution* z poszczególnych krajów. Brak takiego zaufania wywołuje niepewność, czy w czasie kryzysu dotyczącego transgraniczną grupę bankową organ *resolution* na szczeblu grupy nie wykorzysta nadmiernie zasobów kapitału oraz płynności dostępnych na szczeblu lokalnym do wsparcia banków w jego kraju macierzystym, kosztem podmiotów w innych krajach. Niepewność ta może skłonić nadzorców oddziałów i banków córek do przyjęcia różnych form działań, określanych łącznie jako *ring fencing*⁴⁰: zwiększanie buforów kapitałowych lub wymogów filaru 2 dla spółek zależnych, jak również stosowanie specyficznych wymogów kapitałowych lub płynnościowych. Praktyki *ring fencing* stosowane przez lokalnych nadzorców mają zwykle te same korzenie w różnych jurysdykcjach i obszarach ekonomicznych (Fernandez-Bollo 2018). Nadzorca w kraju goszczącym zakłada, że spółka matka grupy bankowej rezydująca w innym państwie może zdecydować o „repatriacji” płynności i kapitału z państw goszczących w sytuacji, gdy grupa natrafi na jakiegokolwiek trudności. Jeżeli nadzorca w kraju goszczącym nie ma wystarczającej pewności, że w spółce lokalnej nie wystąpi problem z płynnością lub ze zdolnością banku do absorpcji strat, ustanowi wymagania zapewniające odpowiednie minimum wymogów kapitałowych i płynnościowych, dostępne na poziomie kraju w przypadku wystąpienia kryzysu. W skrajnej sytuacji, w obawie przed możliwością oddziaływania nadzorców z państw macierzystych na zarządy banków lokalnych wymuszającego transfery (kapitału, płynności) z lub do podmiotów zależnych od grup poddawanych *resolution*, nadzorcy z państw goszczących mogą podjąć szczególne działania. Będą zmuszać jednostki zależne działające w ich jurysdykcji, by działały jako podmioty „odgradzone” (*ring fenced*) od pozostałych części grupy (w szczególności od podmiotu dominującego w grupie). W razie niedostatecznego zaufania pomiędzy instytucjami z poszczególnych państw (lub niedostatecznego zaufania do instytucji ponadnarodowej) mamy sytuację analogiczną do „dylematu więźnia”, w której *ring fencing* staje się jedyną rozsądną (uzasadnioną) strategią kraju goszczącego. Strategia ta ma jednak również niepożądane konsekwencje. Kapitał i inne zasoby (płynność) w grupie bankowej nie są wykorzystane efektywnie, co może prowadzić do pogłębiania się problemów w grupie. Grupa nie może przesunąć zasobów z dobrze funkcjonującego banku w jednym państwie do banku zagrożonego upadłością w drugim. Ponadto *ring fencing* silnie zaburza integrację rynków, co także może utrudnić przeprowadzenie *resolution* grupy. Czy zatem *ring fencing* jest wyłącznie niepożądanym działaniem? Conlon i Cotter (2019) zauważyli,

⁴⁰ Określenie *ring fencing* (wyodrębnienie, odgradzenie, otoczenie murem) stosowane jest do opisanego barier regulacyjnych mających na celu utrudnienie odpływu środków i transferu aktywów z danego państwa.

że w grupach transgranicznych banki zależne często odznaczają się lepszą kapitalizacją niż podmioty dominujące w grupach, a nierzadko bardziej ogólnie oceniane są jako podmioty o niższym ryzyku. W takich warunkach strategia SPE może tworzyć pokusę nadużycia dla podmiotów dominujących (oraz ich nadzorców). Dostają oni dodatkową zachętę do zwiększania ryzyka, gdyż w przypadku niewypłacalności otrzymają wsparcie z zasobów banków zależnych działających w innych krajach. Ta obserwacja wydaje się istotnym argumentem na korzyść strategii MPE, jeżeli w grupie występują dobrze skapitalizowane banki zależne.

Dotychczasowe przypadki pokazują, że grupa w trakcie *resolution* może potrzebować zapewnienia uzyskania wsparcia płynnościowego. Jedynymi właściwymi organami, które mogłyby zapewnić takie wsparcie wydają się banki centralne. Jeżeli jednak zagrożony bank znajduje się w państwie, które samo ma kłopoty, to *ring fencing* w zasadzie przekreśla szanse na skuteczne przeprowadzenie *resolution* takiego banku, co może znacząco powiększyć problemy tego państwa. Można zatem przypuszczać, że nastawienie do strategii SPE, jak również skłonność do praktyk *ring fencing* będą zależały od kondycji podmiotów w danym kraju w porównaniu z innymi bankami w tej samej grupie.

7. Wnioski dla Polski

Z uwagi na znaczne zróżnicowanie sektora bankowego w Polsce wydaje się, że podejście do kwestii *resolution* poszczególnych banków będzie silnie uzależnione od ich wielkości, struktury właścicielskiej, przynależności do grupy transgranicznej i znaczenia dla gospodarki. Można przypuszczać, że powyższe czynniki brane są pod uwagę przy tworzeniu planów przymusowej restrukturyzacji przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wydaje się, że można wyróżnić kilka klas banków, w których podejście do *resolution* powinno mieć odrębny charakter.

Pierwszą taką grupę stanowią duże banki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, w tym dwa największe. Z uwagi na ich wielkość prawdopodobnie jako ścieżka *resolution* nie jest brana pod uwagę ich sprzedaż lub utworzenie banku pomostowego. Najczęściej instytucje odpowiedzialne za *resolution*⁴¹ wybierają w takich przypadkach rekapitalizację banku z istotnym wykorzystaniem *bail-in* do pokrycia strat i uzupełnienia funduszy własnych banku do poziomu wymaganego do funkcjonowania banku na rynku. To ostatnie oznacza, że po zakończeniu *resolution* bank ma spełniać nie tylko warunek utrzymywania minimum kapitałowego, ale jego poziom kapitalizacji pozwala mu normalnie funkcjonować na rynku, udzielać kredytów i podejmować zobowiązania. Struktura właścicielska tych banków wskazuje, że bank w większości należy do podatników. Czy w takiej sytuacji to właśnie podatnicy nie powinni ponosić wszystkich kosztów, zatem czy *bail-in* w tych bankach jest w ogóle uzasadniony? Wydaje się, że istnieją co najmniej dwa argumenty, aby również w bankach z większościowym udziałem Skarbu Państwa część kosztów niewypłacalności brali na siebie wierzyciele. Po pierwsze, w warunkach polskich są to banki TBTF, a założenie, że w przypadku niewypłacalności mają gwarancję pełnego *bail-out*, tworzy olbrzymią pokusę nadużycia i jeszcze mocniej zacieśnia relację bank – suweren. Po drugie, udział wierzycieli partycypujących w kosztach niewypłacalności powinien przyczynić się do zwiększenia dyscypliny rynkowej i ograniczyć skłonność do nadmiernego ryzyka. Dodatkowym argumentem (z prawnego punktu widzenia najbardziej istotnym) jest wynikająca z Dyrektywy BRRD konieczność częściowego pokrycia straty przed uruchomieniem środków publicznych. W przy-

⁴¹ FDIC, BoE, SRB.

padku banków z większościowym udziałem Skarbu Państwa transfer kosztów niewypłacalności do podmiotów prywatnych (wierzycieli tego banku) wydaje się uzasadniony tylko w sytuacji, gdy zadeklarują oni wcześniej chęć nabycia takich wierzytelności, czyli zrównanych praktycznie z długiem podporządkowanym. Oznacza to jednak pozyskanie przez bank kosztownego (dla właścicieli, czyli podatników) finansowania.

W przypadku dużych banków należących do grup transgranicznych, których głównymi udziałowcami są zagraniczne podmioty finansowe, podstawowe pytanie to wybór między SPE i MPE. Z punktu widzenia efektywności i kosztów procesu dla całej grupy strategia SPE jest bardziej efektywna, ponadto wierzyciele podmiotu zależnego wydają się niezagrożeni, gdyż straty są przenoszone na główny podmiot grupy (lub *holding*). Z drugiej strony należy się liczyć z tym, że w procesie *resolution* grupy podejmowane będą decyzje o zamknięciu jednostek zależnych lub transferze aktywów w celu ratowania głównych podmiotów grupy kosztem jednostek zależnych, co może istotnie zaburzyć funkcjonowanie lokalnego sektora bankowego. Z kolei strategia MPE umożliwi instytucji krajowej kontrolę nad procesem, wymaga jednak zapewnienia odpowiednich środków w kraju (rozumianych głównie jako odpowiedni poziom zobowiązań nadających się do umorzenia lub konwersji oraz funduszy publicznych w przypadku, gdyby *bail-in* tych zobowiązań nie pozwolił na *resolution* banku).

Dla prywatnych banków krajowych, w przypadku których występują przesłanki przeprowadzenia *resolution*⁴², najbardziej obiecującą ścieżką *resolution* wydaje się ich sprzedaż (nie występuje wówczas problem rekapitalizacji banku). Głównym problemem jest zwykle znalezienie odpowiedniego nabywcy, który byłby zainteresowany przejęciem pełnego pakietu aktywów i zobowiązań banku za symbolicznego 1 zł, po pokryciu strat w drodze *bail-in* lub ze środków publicznych. Niezbędne może okazać się udzielenie nabywcy dodatkowych gwarancji na wartość określonych portfeli aktywów. Inną zachętą może być zaferowanie nabywcy tylko niektórych składników aktywów i zobowiązań banku (w tym wszystkich związanych z funkcjami krytycznymi banku) z równoległym poddaniem pozostałej części procedurze upadłościowej. W każdym jednak rozwiązaniu krytyczną rolę odgrywa kwestia rzetelnej wyceny składników banku. Ta wycena w warunkach mało stabilnego otoczenia może okazać się niedokładna, co dodatkowo w połączeniu z zasadą *no creditor worse off* może sprawić, że stanie się źródłem oskarżeń o celowe zabranie majątku jednym przedsiębiorcom i przekazanie go innym. Nie można wykluczyć, że obawa przed takimi oskarżeniami może w istotny sposób wpłynąć na proces podejmowania decyzji o uruchomieniu *resolution*. Z jednej strony nadzór oraz instytucja odpowiedzialna za *resolution* będą wywierać naciski, aby przejęcie banku miało charakter prywatnej umowy między bankiem przejmującym i przejmowanym, zawieranej poza reżimem *resolution*. Z drugiej strony, jeżeli do takiej umowy nie dojdzie, decyzja o wdrożeniu *resolution* będzie podejmowana bardzo późno, przy głęboko ujemnych funduszach własnych banku, co odsunie groźbę oskarżeń o odebranie majątku, ale znacząco powiększy koszty *resolution*.

Ostatnią grupą wymagającą odrębnego omówienia są banki spółdzielcze. W ich przypadku teza o tym, że pełnią funkcje krytyczne i ich likwidacja może mieć znaczące skutki społeczne lub przyczynić się do destabilizacji systemu bankowego, jest trudna do uzasadnienia⁴³. Ponadto w przeważającej większości tych podmiotów ich klienci bardzo łatwo znajdą alternatywną instytucję. *Bail-out* byłby w przypadku tych banków nieefektywnym wykorzystaniem środków publicznych. Z kolei *bail-in*, na-

⁴² Tzn. niepoddawanie ich procedurze upadłościowej jest w interesie społecznym.

⁴³ DeYoung, Kowalik i Reidhill (2013), wykorzystując teorię gier, pokazali, że w przypadku małych banków organ *resolution* będzie preferował likwidację zagrożonego podmiotu.

wet ograniczony do zobowiązań podporządkowanych, oznacza zwykle obciążenie kosztami wierzycieli detalicznych lub środowiska banków spółdzielczych⁴⁴, co wiąże się z powstaniem kanału zarażania w tym segmencie banków (vide doświadczenia włoskie). Wydaje się, że upadek małego banku może być *ex post* rozwiązaniem najmniej kosztownym społecznie. Banki spółdzielcze i ich klienci mogą jednak odbierać taki przekaz jako przypisujący im stygmat banków gorszego gatunku, w stosunku do których instytucje państwowe nie podejmą żadnego wysiłku, aby nie dopuścić do ich upadku. Problemu tego nie można zaniedbać, gdyż wybór banku przez klienta lub kontrahenta oraz ocena jego wiarygodności zależą także od tego, jakie wsparcie bank może otrzymać od państwa. Jeżeli regulacje dotyczące *resolution* nie zmienią myślenia, że „trzeba ratować duże banki, a małe niekoniecznie”, to efektem będzie pogłębienie problemu TBTF. Czy zatem mamy sprzeczność nie do pogodzenia? Wydaje się, że możliwym wyjściem jest przeniesienie odpowiedzialności za *resolution* banku spółdzielczego do działającej struktury banków spółdzielczych (zrzeszenia, systemu ochrony instytucjonalnej). Inne podejście musiałoby być zastosowane w przypadku dużych banków spółdzielczych, funkcjonujących poza takimi strukturami. W tym przypadku upadłość banku prawdopodobnie nie będzie już ścieżką *ex post* najmniej kosztowną, gdyż w dużych bankach spółdzielczych mogą występować znaczące wolumeny niegwarantowanych depozytów. Wydaje się, że *bail-in* w ograniczonej skali oraz szybki dostęp (w banku przejmującym⁴⁵) do środków niepodlegających umorzeniu byłyby dla posiadaczy tych depozytów akceptowalnym rozwiązaniem w porównaniu z długoterminowym procesem odzyskiwania swoich należności z masy upadłościowej (Stopczyński 2020b).

Odrębną kwestią jest samo nastawienie instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa do podjęcia decyzji w warunkach ryzyka. Dla nadzoru finansowego taka decyzja jest pewnego rodzaju przyznaniem się do nieskuteczności podejmowanych wcześniej działań. W stosunku do obu instytucji: nadzoru i organu *resolution*, mogą zostać wysunięte roszczenia prawne ze strony dotychczasowych właścicieli banku oraz podmiotów, których należności od banku zostały umorzone. Biorąc pod uwagę precedensowość takich spraw w polskiej jurysdykcji i stopień skomplikowania spraw, postępowanie przed sądami może toczyć się przez wiele lat. Dla osób odpowiedzialnych za przygotowanie i podjęcie decyzji o uruchomieniu *resolution* może to stanowić czynnik mocno obciążający obiektywność oceny sytuacji. Być może należy postawić pytanie: w jakich sytuacjach instytucje publiczne są w stanie podjąć decyzję (nie są w stanie podjąć decyzji) o *resolution*, czy jednak będą za wszelką cenę kontynuować działania naprawcze. Nie można wykluczyć, że jest to istotnym źródłem pokusy nadużycia w sektorze bankowym.

8. Podsumowanie

Celem pracy była ocena założeń oraz wiarygodności regulacji wprowadzonych Dyrektywą BRRD w polskim sektorze bankowym oraz ocena znaczenia dyscypliny rynkowej w zapewnieniu wiarygodności procesu *resolution*.

Koncepcja *resolution* banków (postępowania z bankami na progu upadłości), której głównymi założeniami są:

⁴⁴ Pomijając specyficzne przypadki udzielania bankom spółdzielczym pożyczek podporządkowanych przez prywatne fundusze.

⁴⁵ Rekapitalizacja banku spółdzielczego nie byłaby efektywnym rozwiązaniem, ponadto byłaby bardzo trudna od strony prawnej.

– możliwość dokonania „rozbiórki” banku zagrożonego upadłością, uprzedzającej jego niekontrolowany upadek,

– przeniesienie istotnej części kosztów niewypłacalności instytucji finansowej na jej wierzycieli, może zostać uznana za praktyczne rozwiązanie, chroniące państwa przed koniecznością wykorzystania środków publicznych do utrzymania stabilności prywatnego (w większości) sektora bankowego. Dyrektywa BRRD znacząco rozszerzyła katalog narzędzi pozwalających na złagodzenie skutków niewypłacalności banku dla gospodarki. Wiarygodność procesu *resolution* jest jednak istotnie uzależniona od udziału podmiotów prywatnych (wierzycieli banku) w kosztach likwidacji, rekapitalizacji lub przeniesienia działalności upadającego banku do innych podmiotów.

Przeniesienie odpowiedzialności na wierzycieli (wliczając w to posiadaczy niegwarantowanych depozytów) jest jednym z kontrowersyjnych elementów Dyrektywy BRRD, gdyż oznacza, że również każdy posiadacz niegwarantowanych depozytów może zostać pozbawiony praw do części swoich należności. To natychmiast budzi pytanie, czy takie regulacje są społecznie sprawiedliwe. Czy deponent ma jakikolwiek wpływ na działalność banku?

Analogiczne pytanie może być jednak zadane w odniesieniu do drobnych inwestorów posiadających kilka akcji dużego banku. Oni również nie mają żadnego wpływu na decyzje podejmowane przez bank, ale nikt nie ma wątpliwości, że powinny ich dotknąć skutki niewypłacalności banku. W obu przypadkach możliwość poniesienia konsekwencji finansowych powinna skłonić drobnego inwestora oraz posiadacza niegwarantowanego depozytu do dokonania oceny kondycji banku i w razie potrzeby zdyscyplinowania go przez zażądanie wyższego wynagrodzenia lub wycofanie finansowania. Oznacza to, że konsekwencją przyjętego kształtu regulacji jest istotne zwiększenie dyscypliny rynkowej w systemie bankowym. Szczególnym czynnikiem motywującym banki do zwiększenia dyscypliny rynkowej jest wprowadzenie wymogu posiadania znaczącej kwoty zobowiązań, które w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością byłyby na mocy decyzji organu państwowego umarżane lub konwertowane na kapitał (MREL), oprócz wymogu posiadania funduszy własnych na określonym poziomie.

Przypadki *resolution* banków w reżimie Dyrektywy BRRD wskazują ponadto, że umorzenie części zobowiązań ułatwia przeprowadzenie *resolution* oraz istotnie ogranicza wykorzystanie środków publicznych, ale nie zwiększa zaufania do systemu bankowego, gdyż wzrostowi udziału podmiotów prywatnych w kosztach stabilizowania sektora bankowego towarzyszą negatywne skutki społeczne⁴⁶. Przypadki te wydają się także wskazywać, że preferowanym narzędziem *resolution* jest przejście upadającego banku przez inny podmiot, połączone z mechanizmem *bail-in*. Jedną z możliwych przyczyn takiego podejścia jest istotnie mniejsza skala udziału wierzycieli banku w kosztach *resolution* w porównaniu z rekapitalizacją⁴⁷. Efektem tego jest pojawienie się nowego kanału zarażania: wierzyciele innych banków, obawiając się umorzenia swoich należności w przypadku wystąpienia podobnych problemów, wycofują finansowanie, co w sytuacji kryzysu może stanowić zagrożenie dla całego systemu bankowego. Zawężenie tego kanału zarażania wydaje się możliwe jedynie w drodze ograniczenia zakresu wykorzystania środków wierzycieli (ograniczenie zakresu *bail-in*) i wykorzystania środków publicznych (*bail-out*) w przypadku większych strat. Zwiększenie dyscypliny rynkowej obniża wprawdzie skłonność banku do podejmowania ryzyka, lecz jej nadmiernie wysoki poziom prowadzi do znaczącego podniesienia kosztów (obniżenia dochodowości) banku i może ograniczyć finansowanie gospodarki realnej. Oznacza to jednak, że w sektorze bankowym pozostanie pokusa nadużycia, wprawdzie w mniejszej

⁴⁶ Podobne wnioski są prezentowane przez autorów opisujących *resolution* w innych obszarach świata (Rubens i in. 2019).

⁴⁷ Oraz dobra sytuacja w systemie bankowym (Klimek i in. 2015).

skali, ale nadal będzie ona wyższa dla dużych banków. Pomimo tego, że liczba banków, w których przeprowadzono *resolution* zgodnie z Dyrektywą BRRD, jest bardzo mała i nie można stosować tu wnioskowania statystycznego, warto zwrócić uwagę, że w większości przypadków bank został przejęty przez inny podmiot, a nie było ani jednego przypadku rekapitalizacji. Jedną z możliwych przyczyn jest mniejszy zakres *bail-in* w przypadku przejęcia, gdyż nie jest potrzebna konwersja zobowiązań na kapitał. Uogólniając te wszystkie stwierdzenia, wydaje się, iż można postawić tezę, że obecne regulacje mogą być skuteczne jedynie w przypadku niezbyt dużych podmiotów, w warunkach ograniczonego kryzysu.

Dla polskiego sektora bankowego oznacza to, że obecne regulacje mogą być skuteczne, gdy zagrożony niewypłacalnością będzie mały lub średni bank komercyjny mający prywatnych udziałowców. W przypadku dużych banków (szczególnie tych z większościowym udziałem sektora publicznego) mogą pojawić się problemy ze zmianą struktury finansowania w celu spełnienia wymogu MREL. Ponadto w bankach z większościowym udziałem sektora publicznego większościowy akcjonariusz nie zostanie pozbawiony swoich praw. Z drugiej strony obowiązujące regulacje również nie wydają się dobrym rozwiązaniem dla sektora banków spółdzielczych. Usługi tych podmiotów w razie zagrożenia niewypłacalnością mogą być łatwo przejęte przez inne banki. Nie jest więc w interesie społecznym przeprowadzanie *resolution* w inny sposób niż w drodze zwykłej procedury upadłościowej. Może to jednak być odczytane jako rażąco niesprawiedliwe traktowanie sektora spółdzielczego przez odcięcie możliwości wsparcia ze środków publicznych. Tworzy to potrzebę odrębnego rozwiązania w ramach grup zrzeszających te banki.

Obecnie nie można jeszcze przedstawić pełnej oceny Dyrektywy BRRD. Przypadki skutecznie przeprowadzonego *resolution* dla kilku banków na terenie Unii Europejskiej z jednej strony pokazują możliwość zmniejszenia obciążenia podatników i ograniczenia powiązania sektora bankowego z państwem, z drugiej jednak strony wskazują na potrzebę stworzenia mechanizmów stabilizacyjnych finansowanych ze środków publicznych. Oznaczać to może, że taka forma publicznego wsparcia będzie traktowana jako konieczny podatek na rzecz sprawnie działającego sektora bankowego. Nie można też zapominać, że skuteczność mechanizmów *resolution* zapisanych w regulacjach będzie zależała od kompetencji i obiektywności osób podejmujących decyzję o przygotowaniu planu i przeprowadzeniu *resolution* banku.

Bibliografia

- Acharya V.V., Yorulmazer T. (2007), Too many to fail. An analysis of time-inconsistency in bank closure policies, *Journal of Financial Intermediation*, 16(1), 1–31.
- Acharya V.V., Yorulmazer T. (2008), Cash-in-the-market pricing and optimal resolution of bank failures, *The Review of Financial Studies*, 21(6), 2705–2742.
- Acharya V.V., Mehran H., Thakor A.V. (2015), Caught between Scylla and Charybdis? Regulating bank leverage when there is rent seeking and risk shifting, *Review of Corporate Finance Studies*, 5(1), 36–75.
- Admati A.R., DeMarzo P.M., Hellwig M.F., Pfleiderer P.C. (2012), *Debt overhang and capital regulation*, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper Series, 114.
- Admati A.R., DeMarzo P.M., Hellwig M.F., Pfleiderer P.C. (2013), *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not socially expensive*, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2013/23.

- Allen F., Carletti E., Marquez R. (2011), Credit market competition and capital regulation, *Review of Financial Studies*, 24(4), 983–1018.
- Avgouleas E., Cullen J. (2014), Market discipline and EU corporate governance reform in the banking sector: merits, fallacies, and cognitive boundaries, *Journal of Law and Society*, 41(1), 28–50.
- Avgouleas E., Cullen J. (2015), Excessive leverage and bankers' pay: governance and financial stability costs of a symbiotic relationship, *Columbia Journal of European Law*, 21(1), 1–46.
- Avgouleas E., Goodhart Ch. (2015), Critical reflections on bank bail-ins, *Journal of Financial Regulation*, 1, 3–29.
- Barucci E., Colozza T., Milani C. (2019), The effect of bank bail-outs in the EU, *Journal of International Money and Finance*, 95, 14–26.
- Benczur P., Cannas G., Cariboni J., Di Girolamo F., Maccaferri S., Giudici M.P. (2017), Evaluating the effectiveness of the new EU bank regulatory framework: a farewell to bail-out?, *Journal of Financial Stability*, 33, 207–223.
- Bernard B., Capponi A., Stiglitz J. E. (2017), *Bail-ins and bail-outs: incentives, connectivity and systemic stability*, NBER Working Paper, 23747.
- Benink H.A. (2018), Raising bank loss absorption capacity through equity capital or bail-in debt: a perspective from Europe, *Journal of Financial Economic Policy*, 10(2), 275–280.
- Black F., Cox J.C. (1976), Valuing corporate securities: some effects of bond indenture provisions, *Journal of Finance*, 31(2), 351–367.
- Boccuzzi G., De Lisa R. (2017), Does bail-in definitely rule out bailout?, *Journal of Financial Management Markets and Institutions*, 5(1), 93–110.
- Conlon T., Cotter J. (2019), Subordinate resolution – an empirical analysis of European Union subsidiary banks, *Journal of Common Market Studies*, 57, 857–876.
- Croitoru O., Dobler M., Molin J. (2018), *Resolution funding: Who pays when financial institutions fail?*, IMF Technical Notes and Manuals, June, International Monetary Fund.
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E. (2000), *Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation*, IMF Working Paper, WP/00/03.
- Dermine J. (2013), Bank regulations after the global financial crisis: good intentions and unintended evil, *Eur Financial Management*, 19, 658–674.
- Dewatripont M. (2014), European banking: bailout, bail-in and state aid control, *International Journal of Industrial Organization*, 34, 37–43.
- DeYoung R., Kowalik M., Reidhill J. (2013), A theory of failed bank resolution: technological change and political economics, *Journal of Financial Stability*, 9(4), 612–627.
- EBA (2014), *EBA Final Draft Regulatory Technical Standards on the content of resolution, plans and the assessment of resolvability*, EBA/RTS/2014/15, 19 December.
- Fernandez-Bollo E. (2018), *Ring fencing for bank resolution and crisis response*, Autorité de contrôle prudentiel et de resolution, 4 October.
- FSB (2011), *The Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October.
- FSB (2014a), *The Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (the 'Key Attributes')*, 15 October.
- FSB (2014b), *Adequacy of Loss-absorbing Capacity of Global Systemically Important Banks in Resolution. Consultative Document*, 10 November.
- Geithner T.F. (2014), *Stress Test: Reflections on Financial Crises*, Crown Publishers.

- Klimek P., Poledna S., Doyne Farmer J., Thurner S. (2015), To bail-out or to bail-in? Answers from an agent-based model, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 50, 144–154.
- Krugman P. (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W.W. Norton Company Limited.
- Laeven L., Ratnovski L. (2014), *Corporate governance of banks and financial stability*, VOXEU, <http://www.voxeu.org/article/corporate-governance-banks-and-financial-stability>.
- Laeven L. (2019), The regulatory response to the sovereign-bank nexus, *Global Finance Journal*, 39, 17–20.
- Marcinkowska M. (2005), Dyscyplina rynkowa – czyli czy prywatny monitoring zwiększa bezpieczeństwo systemu bankowego, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica*, 188, 5–22.
- Michel N., Ligon J. (2014), *Basel III capital standards do not reduce the too-big-to-fail problem*, 23 April, www.heritage.org.
- Miklaszewska E. (2017), The application of bail-in tool in a bank resolution framework: the evidence from the Italian local and regional banks, *Bezpieczny Bank*, 4(69), 168–182.
- Pancotto L., Gwilym O., Williams J. (2019), The European Bank Recovery and Resolution Directive: a market assessment, *Journal of Financial Stability*, 44, 100689, DOI: 10.1016/j.jfs.2019.100689.
- Pandolfi L. (2018), *Bail-in vs. bailout: a false dilemma?*, CSEF Working Paper, 499, Centre for Studies in Economics and Finance, University of Naples.
- Philippon Th., Salord A. (2017), *Bail-ins and Bank Resolution in Europe. A Progress Report*, International Center For Monetary and Banking Studies.
- Rubens S., de Souza S., Silva Th.Ch., de Almeida C.E. (2019), Bailing in banks: costs and benefits, *Journal of Financial Stability*, 45, 1572–3089.
- Sanchez-Roger M., Oliver-Alfonso M.D., Sanchís-Pedregosa C. (2018), Bail-in: a sustainable mechanism for rescuing banks, *Sustainability*, 10, 3789.
- Stopczyński A.R. (2020a), Estimating the required amount of a bank's loss-absorbing capacity, *Emerging Markets, Finance and Trade*, DOI: 10.1080/1540496X.2020.1810012.
- Stopczyński A.R. (2020b), Does bank resolution rule out the use of public funds? The case of the Podkarpacki Bank Spółdzielczy, *Journal of Finance and Financial Law*, 1(25), 81–104.
- Thies C., Gerlowski D. (1989), Deposit insurance: a history of failure, *Cato Journal*, 8, 677–693.
- Tröger T.H. (2017), *Why MREL won't help much: minimum requirements for bail-in capital as insufficient remedy for defunct private sector involvement under the European bank resolution framework*, SAFE Working Paper, 180, Goethe University Frankfurt.
- Wheelock D. (1992), Deposit insurance and bank failures: new evidence from the 1920s., *Economic Inquiry*, 30, 530–543.
- White Ph., Yorulmazer T. (2014), Bank resolution concepts, trade-offs, and changes in practices, *Economic Policy Review*, 20, 153–173.

Aneks

Tabela 1

Porównanie ścieżek (narzędzi) *resolution*

Ścieżka przymusowej restrukturyzacji	Stosowalność	Niedogodności dla klientów banku	Niedogodności dla systemu finansowego	Koszty ponoszone przez państwo (podatników)	Pokusa nadużycia
Połączenie lub przejęcie na rynku	Tylko gdy istnieją podmioty chętne do takiej transakcji	Brak	Brak	Brak	Brak
Przejęcie przez inny podmiot	Tylko gdy istnieją podmioty chętne do takiej transakcji. Wsparcie kapitałowe i płynnościowe przez instytucje publiczne może zwiększyć atrakcyjność transakcji dla podmiotu przejmującego	Zobowiązania w stosunku do klientów nieprzeniesione do podmiotu przejmującego mają niskie prawdopodobieństwo realizacji	Aktywa nieprzeniesione do podmiotu przejmującego mogą ulec głębokiej deprecjacji	Różnica pomiędzy wartością transferowanych zobowiązań oraz transferowanych aktywów	Transfer innych zobowiązań niż depozyty gwarantowane
Częściowe przejęcie przez inny podmiot	Tylko gdy istnieją podmioty chętne do takiej transakcji	Podobne jak w przypadku przejęcia	Podobne jak w przypadku przejęcia	Podobne jak w przypadku przejęcia	Podobne jak w przypadku przejęcia
Bank pomostowy	Daje czas na poszukiwanie podmiotu mogącego przejąć bank (utrudnione stosowanie w sytuacji dalszej deprecjacji banku)	Podobne jak w przypadku przejęcia	Możliwe utrzymywanie nieefektywnego banku przez instytucje publiczne	Koszty utworzenia banku pomostowego oraz jego wyposażenia w kapitał i zarządzania	Pokrycie strat prywatnych wierzycieli z funduszy publicznych

Tabela 1, cd.

Ścieżka przymusowej restrukturyzacji	Stosowalność	Niedogodności dla klientów banku	Niedogodności dla systemu finansowego	Koszty ponoszone przez państwo (podatników)	Pokusa nadużycia
Likwidacja	Preferowana ścieżka, gdy negatywne skutki nie są duże	Podważenie zaufania klientów do banku. Możliwe zaburzenia w obsłudze płatności	Podważenie wiarygodności do stabilności systemu bankowego. Zaburzenia na rynkach w wyniku wymuszonej sprzedaży aktywów	Koszty mogą być wysokie, gdy niska stopa odzysku nie wystarcza na pokrycie kosztów związanych z wypłatą depozytów gwarantowanych	Niska. Likwidacja promuje dyscyplinę rynkową
Rekapitalizacja w drodze „dobrowolnego <i>bail-in</i> ”	W zasadzie dostępna, gdy obecny (lub przyszły) akcjonariusz decyduje się na umorzenie zobowiązań lub ich konwersję na kapitał	Dotyczy wyłącznie wąskiej grupy wierzycieli banku	Brak	Brak	Brak
Rekapitalizacja w drodze „wymuszonego <i>bail-in</i> ”	Konieczna dostępność zobowiązań, które mogłyby zostać umorzone lub skonwertowane na kapitał	Podważenie zaufania klientów do banku	Podważenie wiarygodności do stabilności systemu bankowego	Koszty w przypadku niedostatecznej ilości zobowiązań, które mogłyby zostać umorzone lub skonwertowane na kapitał	Nietransparentna selekcja zobowiązań, które mogłyby zostać umorzone lub skonwertowane na kapitał
Rekapitalizacja z wykorzystaniem funduszy publicznych (<i>bail-out</i>)	Możliwa wyłącznie w sytuacji istnienia odpowiednich funduszy	Brak	Nierówne traktowanie podmiotów	Wysokie koszty publiczne	Wysoka pokusa nadużycia. Wierzyciele banku nie ponoszą strat
Rekapitalizacja z wykorzystaniem funduszy publicznych (<i>bail-out</i>) z pozostawieniem dotychczasowych akcjonariuszy	W wyjątkowych sytuacjach, np. gdy zagrożony jest bank, którego udziałowcem jest państwo	Brak	Nierówne traktowanie podmiotów	Wysokie	Bardzo wysoka pokusa zwiększania poziomu ryzyka ponoszonego przez bank (straty akcjonariuszy są bardzo mocno ograniczone)

Tabela 2

Podstawowe informacje o bankach, w stosunku do których podjęta została decyzja o uruchomieniu *resolution* (dane na koniec 20016 r., w mld EUR)

Bank	Banco Popular Español SA	Banca Popolare di Vicenza SpA	Veneto Banca SpA	ABLV AS
Aktywa	147,9	34,4	28,0	3,8
Kredyty	104,3	27,3	19,2	1,1
Depozyty	82,8	14,3	20,0	2,9
Inne zobowiązania (<i>senior debt</i>)	15,0	3,4	6,3	0,3
Zobowiązania podporządkowane	2,0	0,645	0,624	0,14
Kapitał (Tier 1)	10,8	1,6	1,2	0,25
Podstawowe wskaźniki (w %)				
Udział kredytów nieregularnych (brutto)	18,8	35,8	38,5	7,1
Wskaźnik kapitałowy Tier 1	12,1	7,5	6,4	12,4
Udział w rynku kredytów	7,8	1,5	1,0	7,0
Udział w rynku depozytów	1,0	1,0	1,0	13,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ze stron internetowych SRB oraz wymienionych w tabeli banków.

Tabela 3

Porównanie procesów *resolution*

Bank	Banco Popular Español SA	Banca Popolare di Vicenza SpA ¹	Veneto Banca SpA ¹	ABLV (i ABLV Luxembourg)
Data	07.06.2017 r.	23.06.2017 r.	23.06.2017 r.	18.06.2018 r.
Decyzja organu nadzorczego (EBC)	EBC stwierdził, że bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością z uwagi na zagrożenie utratą płynności przez bank	EBC stwierdził, że bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością z uwagi na niedotrzymywanie nadzorczych wymogów kapitałowych ²	EBC stwierdził, że bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością z uwagi na niedotrzymywanie nadzorczych wymogów kapitałowych ²	EBC stwierdził, że ze strony nadzoru oraz prywatnego sektora nie ma realnych możliwości uchronienia banku przed upadłością
Decyzja organu <i>resolution</i>	SRB uznała, że warunki do przeprowadzenia <i>resolution</i> zostały spełnione. Decyzja o rozpoczęciu <i>resolution</i> (dostosowanie schematu)	SRB uznała, że uruchomienie procesu <i>resolution</i> nie jest wymagane. Zakończenie działalności banku nastąpi na podstawie procedur krajowych, wszczętych przez organy krajowe		SRB uznała, że nie jest spełniona przesłanka istnienia interesu publicznego (potrzebna do przeprowadzenia procesu <i>resolution</i>). Zakończenie działalności banku nastąpi na podstawie procedur krajowych
Ścieżka <i>resolution</i> / zakończenia działalności banku	Pokrycie strat przez udziałowców oraz wierzycieli podporządkowanych i sprzedaż przedsiębiorstwa (za 1 EUR)	Pokrycie strat przez udziałowców oraz część wierzycieli podporządkowanych i sprzedaż przedsiębiorstwa (za 1 EUR)		Zakończenie działalności banku przez właścicieli (samolikwidacja banku)
Nabywca	Banco Santander S.A.	Intesa Sanpaolo SpA.		–
Koszty udziałowców	Umorzenie kapitału CET 1 oraz AT 1	Umorzenie kapitału CET 1 oraz AT 1		Koszty likwidacji banku
Koszty wierzycieli	Umorzenie zobowiązań podporządkowanych (część z nich skonwertowano na nowe akcje, przekazano Banco Santander SA za cenę 1 EUR) bez strat wierzycieli (<i>senior</i>)	Umorzenie zobowiązań podporządkowanych (z wyjątkiem obligacji wyemitowanych przed 12.06.2014 r. posiadanych przez inwestorów detalicznych) Bez strat pozostałych wierzycieli (<i>senior</i>)		Brak

Tabela 3, cd.

Bank	Banco Popular Español SA	Banca Popolare di Vicenza SpA ¹	Veneto Banca SpA ¹	ABLV (i ABLV Luxembourg)
Koszty publiczne	Brak (bez dotacji i gwarancji dla banku przejmującego)	Dotacja dla Intesa Sanpaolo w wysokości 4,7 mld EUR (w tym 1,3 mld EUR na pokrycie kosztów połączenia). Gwarancja zwrotu portfela uznanego za portfel wysokiego ryzyka (4 mld EUR, z możliwością podniesienia do 6,3 mld EUR po <i>due dilligence</i>). Dodatkowa gwarancja w wysokości 1,5 mld EUR na pokrycie ewentualnych wydatków z tytułu zobowiązań prawnych ³		Brak (bez dotacji i gwarancji dla banku w procesie samolikwidacji)
Uwagi	SRB uzyskała wycenę wartości banku (dokonaną przez niezależnego eksperta) na poziomie: – (minus) 2 mld EUR (-8 mld EUR w przypadku najbardziej negatywnego scenariusza) Proces <i>resolution</i> został przeprowadzony przez organ krajowy (FROB ⁴)	Udziałowcy i wierzyciele podporządkowani partycypowali w kosztach <i>resolution</i> , obniżając koszty ponoszone przez instytucje publiczne. Wszystkie akcje oraz zdecydowana większość długu podporządkowanego zostały umorzone (oprócz obligacji podporządkowanych, wyemitowanych przed 12.06.2014 r., posiadanych przez inwestorów detalicznych) Sprzedane obszary działalności po integracji z Intesa Sanpaolo mają odzyskać rentowność.		Likwidacja trzeciego co do wielkości banku na Łotwie
		Komisja Europejska potwierdziła, że podjęte działania nie stanowiły pomocy publicznej dla Banku Intesa Sanpaolo (nabywca wybrany w wyniku transparentnego postępowania). Proces <i>resolution</i> został przeprowadzony przez organ krajowy (FROB)		

¹ Oba banki (Banca Popolare di Vicenza SpA oraz Veneto Banca SpA) są traktowane przez organy *resolution* jako jeden przypadek.

² EBC dał obu bankom czas na przygotowanie planu odbudowy kapitału, ale nie otrzymał wiarygodnych propozycji.

³ Koszty łączne dla procesu przejścia obu banków.

⁴ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria – hiszpański organ *resolution*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SRB oraz sprawozdań banków.

Banks likely to fail – thoughts on conduct

Abstract

The concept of resolution (actions taken with respect to the failing bank) assuming that banks at risk of default can be resolved with the extended involvement bank's creditors (but without involving public funds), seemed to be a practical solution enhancing the stability of the banking sector. That approach, however still controversial, brings essential disadvantages and can meet some impediments hampering the bank resolution. The article focuses on the credibility of the resolution mechanism introduced by the European regulations. The author makes an attempt to answer whether that approach mitigates the moral hazard in banking sector, and is credible for certain classes of banks. The main subject of the research is the importance of the market discipline for the planning and executing the bank resolution, as well as connections between the extent of writing-off bank liabilities and the discipline level. Based on the findings in recent resolution cases (in EU), the author presents the feasibility assessment of the potential resolution with respect to specific types of banks in Poland.

Keywords: bail-in, bank insolvency costs, bail-out, bank resolution, market discipline