

Udział sektora publicznego w kosztach ratowania banków w świetle nowych przepisów w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Nadesłany: 27.08.15 | Zaakceptowany do druku: 04.11.15

Agnieszka Trzcńska*

Mając na uwadze wysokie koszty ratowania sektora bankowego w trakcie ostatniego kryzysu, w Unii Europejskiej zainicjowano szereg działań na rzecz ograniczenia obciążeń dla podatników związanych z upadkiem instytucji finansowych. Wśród reform było ustanowienie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie Europejskiego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji funkcjonującego w ramach unii bankowej, czyli *de facto* strefy euro.

Celem publikacji jest analiza nowych rozwiązań prawnych w zakresie przypisania kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ich akcjonariuszom i wierzycielom, a w szczególności wpływu tych reguł na potrzebę zaangażowania środków publicznych w celu wsparcia instytucji finansowych w strefie euro. W tym kontekście autorka identyfikuje okoliczności, w których konieczna może być interwencja państwa, a także Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz wskazuje na powiązane z nią rodzaje ryzyka.

Słowa kluczowe: stabilizacja, ESM, umorzenie lub konwersja długu, zabezpieczenie fiskalne, restrukturyzacja.

The Impact of the New Resolution Regime on Public Support to Banks

Submitted: 27.08.15 | Accepted: 04.11.15

Public support provided to banks during the crisis has incentivised reforms at EU level which aim at limiting costs of banks' failures incurred by taxpayers. In this context, a resolution framework was agreed and the Single Resolution Mechanism was established. The latter will operate within the banking union, i.e. currently the euro area.

This paper focuses on new burden-sharing rules for banks and their impact on the need for mobilising budgetary resources for banks under resolution, in particular the need for public capital injections to ailing financial institutions. To this end, it identifies circumstances in which public support may be essential and outlines key risks related to specific institutional arrangements in the euro area.

Keywords: ESM, stabilisation, bail-in, fiscal backstop, resolution.

JEL: E63

* **Agnieszka Trzcńska** – dr, DG-Economics, Europejski Bank Centralny/Departament Zagraniczny, Narodowy Bank Polski. Opracowanie nie powinno być utożsamiane z poglądami Narodowego Banku Polskiego (NBP) ani Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Opracowanie przedstawia osobiste poglądy Autora, nie stanowi oficjalnego stanowiska NBP lub EBC.

1. Wstęp

W obliczu kryzysu w Unii Europejskiej (UE) przeprowadzono serię interwencji w celu ratowania banków, aby zapobiec przekształceniu się wstrząsu w kryzys systemowy. Zjawisko finansjeryzacji obserwowane na przestrzeni ostatnich kilku dekad spowodowało, że przed wieloma rządami stało wyzwanie, jak poradzić sobie z doświadczającymi trudności instytucjami sektora finansowego, których skala lub zaangażowanie w określone rodzaje działalności powodowały, że ich upadek mógłby spowodować poważne zakłócenia w całej gospodarce. Stwarzając ryzyko systemowe, banki korzystały z domniemanych gwarancji państwa, gdyż stanowiły zagrożenie dla stabilności zarówno systemów finansowych, jak i sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze wysokie koszty ratowania sektora bankowego, sięgające w niektórych przypadkach nawet kilkudziesięciu procent PKB, decydenci europejscy podjęli działania zmierzające do ograniczenia obciążeń dla podatników związanych z upadkiem instytucji finansowych. Jedną ze zmian jest ustanowienie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie Europejskiego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (mechanizmu *resolution*) funkcjonującego w ramach unii bankowej, czyli *de facto* strefy euro.

Proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (inaczej: *resolution*) ma za zadanie udostępnić odpowiednim organom narzędzia i uprawnienia do reagowania w obronie interesu publicznego, gdy systemowo ważne banki upadają lub są bliskie upadku. Proces ten typowo obejmuje środki prewencji, wczesnej interwencji, a dopiero w ostatniej kolejności właściwej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (de Lis i in., 2014). Przedmiotem zainteresowania niniejszej publikacji jest końcowa faza procesu *resolution*. Nguyen i Praet (2010) przyrównują ją do zastosowania środków usmierzających ból w medycynie, gdy zawiodły wszelkie inne działania zmierzające do wyleczenia pacjenta.

Elementem nowego reżimu *resolution* jest narzędzie umorzenia lub konwersji długu (instrument *bail-in*), wymagające – począwszy od 2016 r. – w pierwszej kolejności przypisania strat akcjonariuszom i wierzycielom banku posiadającym dług podporządkowany i uprzywilejowany (*senior debt*). Część z nich, a konkretnie udziałowcy i posiadacze kapitału hybrydowego i długu podporządkowanego (*junior debt*) zostali obowiązkowo włączeni w ratowanie banków już w sierpniu 2013 r. na mocy nowych zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej w UE.

Inicjatywy te mają istotny wpływ na wielkość zasobów finansowych, które muszą być zgromadzone w instytucjach dostarczających ubezpieczenia na wypadek upadku banków, takich jak fundusze gwarantowania depozytów, fundusze *resolution* czy Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism, ESM*) pełniący funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji dla krajów Eurolandu, a w przyszłości być może także zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution*.

Celem publikacji jest przegląd i ocena nowych rozwiązań prawnych w zakresie przypisania kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ich akcjonariuszom i wierzycielom, a w szczególności wpływu tych reguł na potrzebę zaangażowania środków publicznych na rzecz wsparcia instytucji finansowych w strefie euro w sytuacji kryzysu bankowego. W tym kontekście autorka identyfikuje okoliczności, w których konieczna może być interwencja państwa, a także Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz wskazuje na powiązane z nią rodzaje ryzyka.

2. Podejścia do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Brak specjalnego reżimu *resolution* wraz z odpowiednimi zabezpieczeniami finansowymi rodzi potrzebę interwencji państwa w celu ratowania systemowo ważnych banków (EBC, 2011). W tym kontekście dodatkowym wyzwaniem jest transgraniczna działalność banków, gdyż wymaga współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe, które często realizują odmienne interesy. W literaturze problem ten określa się mianem tzw. trylematu finansowego. Polega on na tym, że stabilność systemu finansowego nie może zostać zagwarantowana, gdy rynki finansowe są zintegrowane, a polityka nadzoru finansowego prowadzona jest z poziomu krajowego (Schoenmaker, 2011). Problem ten dotyczy zatem sektora bankowego strefy euro¹. Przewagę podejścia opartego na kooperatywnym zachowaniu krajowych organów *resolution* ilustrują modele Niepman i Schmidt-Eisenlohr (2013) oraz Faia i Weder di Mauro (2015), przy czym pierwszy zakłada ratowanie banków poprzez zastrzyki kapitału i gwarancje ze środków budżetowych (tzw. *bail-out*), drugi zaś – poprzez umorzenie lub konwersję długu, a zatem przeniesienie strat na akcjonariuszy i wierzycieli banku (tzw. *bail-in*). Dewatripont i in. (2010) wymieniają koordynację działań organów krajowych jako jeden z głównych celów – obok przeciwdziałania zakłóceniom na jednolitym rynku i przeciwdziałania pokusie nadużycia – skutecznych ram *resolution* w Unii Europejskiej².

Ratowanie banków ze środków publicznych było dotychczas powszechnym sposobem reagowania na świecie zarówno na problemy płynnościowe banków, jak i te związane z ich wypłacalnością. Claessens et al. (2010), Duebel (2013) oraz Faia i Weder di Mauro (2015) dokonują przeglądu i oceny przypadków ratowania i restrukturyzacji banków w trakcie ostatniego kryzysu, w tym skali zaangażowania prywatnych udziałowców i kooperacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru. Koncentrując się na dokapitalizowaniu banków przez państwa, Goodhart i Schoenmaker (2009) wskazują na zalety prawnie wiążących porozumień *ex-ante* pomiędzy krajami dotyczących podziału kosztów ratowania instytucji finansowych prowadzących działalność transgraniczną.

Alternatywą dla angażowania środków publicznych w ratowanie banków jest ich restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja połączona z zastosowaniem narzędzia umorzenia lub konwersji długu (*bail-in*) (Zhou et al., 2012). Narzędzie to ogranicza pokusę nadużycia, obciążając stratami inwestorów, którzy z dużym prawdopodobieństwem są świadomi podejmowanego przez nich ryzyka. Faia i Weder di Mauro (2015) zauważają, że w Europie następuje stopniowy zwrot w kierunku przypisywania strat inwestorom prywatnym. Ze względu na sporadyczne dotychczas włączanie udziałowców i wierzycieli banku w finansowanie ich ratowania, brakje literatury empirycznej opisującej skutki zastosowania narzędzia *bail-in* (Faia i Weder di Mauro, 2015).

Uwzględniając doświadczenia płynące z przeszłości, Dewatripont et al. (2010) sugerują powiązanie procesu *resolution* z zasadami udzielania pomocy publicznej. Obowiązek wcześniejszego zatwierdzenia przez Komisję Europejską potencjalnego wykorzystania środków budżetowych na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków o znaczeniu systemowym dodatkowo ograniczałby ryzyko pokusy nadużycia ze strony nadzorców (Dewatripont i in., 2010). W tym kontekście należy zauważyć, że choć celem procesu *resolution* jest ograniczenie wsparcia państwa dla banków, nie oznacza to jego całkowitej eliminacji, jak choćby poprzez mechanizmy zabezpieczenia dla funduszu *resolution* uruchamiane w skrajnych przypadkach. W dalszej części publikacji omówione zostaną szczególne rozwiązania zastosowane w strefie euro, polegające na włączeniu, w określonych przypadkach, w proces *resolution* Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

3. Nowe zasady pomocy publicznej w UE

Ratowanie banków ze środków budżetowych było powszechną praktyką w trakcie ostatniego kryzysu: ze wsparcia publicznego skorzystało ponad 100 banków w Unii Europejskiej. Ich aktywa stanowiły blisko 1/3 całkowitych aktywów sektora bankowego UE (Komisja Europejska, 2015). Państwa, ratując banki, w obawie o stabilność systemu finansowego nadwyrężyły własną kondycję finansową, a niektóre były zmuszone ubiegać się w konsekwencji o pomoc międzynarodową. Skuteczną reakcją na problemy sektora finansowego utrudniał fakt, że w porównaniu z innymi krajami wysokorozwiniętymi relacja aktywów bankowych do PKB w państwach Unii Europejskiej jest relatywnie wysoka (w skali UE to ok. 350% PKB w 2010 r.), a dominujący udział w sektorze mają duże międzynarodowe grupy bankowe (European Banking Federation, 2011).

Tylko w latach 2008–11 Komisja Europejska wydała sześć wiążących prawnie komunikatów określających warunki – nadzwyczajnej, gdyż w normalnych warunkach prawnie zakazanej – pomocy publicznej przeznaczonej na ratowanie i restrukturyzację instytucji finansowych. W sierpniu 2013 r. kolejnym komunikatem („bankowym”) zdefiniowano wspólne dla całej

Unii Europejskiej zasady udzielania przez państwa członkowskie pomocy bankom poprzez gwarancje, dokapitalizowanie, środki w odniesieniu do aktywów o obniżonej wartości oraz wymogi w zakresie planów restrukturyzacji. Tymczasowe reguły dopuszczające pomoc publiczną uzupełniły sieć bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej w sytuacji utrzymujących się napięć na rynkach finansowych.

„Komunikat bankowy” uzależnia udostępnienie środków budżetowych bankom od udziału akcjonariuszy i wierzycieli w kosztach ich ratowania. Po pierwsze, wprowadza obowiązek powzięcia przez bank wszelkich środków niezbędnych do zatrzymania kapitału (np. zakaz wypłaty dywidendy z akcji, realizacji kuponów z tytułu hybrydowych instrumentów kapitałowych, wykupu własnych akcji) przed podjęciem decyzji o restrukturyzacji. Po drugie, ustanawia wymogi w zakresie odpowiednich wkładów udziałowców i wierzycieli banku, wymagając udziału w stratach banku posiadaczy kapitału hybrydowego i długu podporządkowanego (*junior debt*). W pierwszej kolejności straty absorbowane są przez kapitał regulacyjny, dalsze niedobory kapitału uzupełnianie są zaś poprzez przekształcenie długu podporządkowanego w kapitał podstawowy *Tier I* albo zastosowanie odpisu aktualizującego wartość instrumentów dłużnych. Dopiero w kolejnym kroku możliwe jest skorzystanie ze wsparcia publicznego. Wreszcie komunikat nakłada warunek podjęcia wszelkich możliwych kroków w celu pozyskania kapitału prywatnego, zanim udzielona zostanie pomoc publiczna.

Tym samym ratowanie banków ze środków budżetowych może nastąpić dopiero po wcześniejszym wyczerpaniu wszelkich innych możliwości w zakresie gromadzenia kapitału, w tym wkładu ze strony udziałowców i wierzycieli. Dopuszczalne jest pominięcie obowiązkowego podziału obciążeń pomiędzy wierzycieli podporządkowanych, jeżeli zagrożona jest stabilność finansowa bądź podział ten przyniósłby nieproporcjonalne rezultaty.

Za pomoc publiczną uznawane jest m.in. wsparcie dla banków finansowane ze środków budżetowych lub pośrednio ze środków ESM w formie pożyczki dla państwa na wsparcie sektora bankowego lub bezpośredniego dokapitalizowania banków z ESM, a także jakiegokolwiek wsparcie publiczne udostępnione w ramach procesu *resolution*. Reguły dotyczące udzielania pomocy publicznej, będące początkowo jedynym ograniczeniem swobody w zakresie przeznaczania środków budżetowych na ratowanie banków, zostały włączone w nowe ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

4. Ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Obowiązujące od 2015 r. ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w Unii Europejskiej wprowadzają bardziej restrykcyjne niż w przypadku pomocy publicznej zasady wkładu właścicieli i wierzycieli banku, wymagając przypisania strat wierzycielom posiadającym dług podporządkowany z pierwszeństwem spłaty (uprzywilejowany). Absorpcję strat banku przez

jego właścicieli i wierzycieli zagwarantować ma narzędzie umorzenia lub konwersji długu (*bail-in*), które począwszy od 2016 r. stosowane ma być w połączeniu z innymi narzędziami *resolution* (takimi jak instrument zbycia wyodrębnionej części przedsiębiorstwa, instytucji pomostowej czy wydzielenia aktywów), gdy środki zapobiegawcze i wczesnej interwencji nie przyniosą oczekiwanych rezultatów.

W miejsce zwykłej procedury upadłościowej, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poddawane są banki znajdujące się na progu upadłości lub zagrożone upadłością, gdy nie ma alternatywnych rozwiązań ze strony sektora prywatnego, a działania w tym zakresie realizują „interes publiczny” (dotyczy to instytucji generujących ryzyko systemowe). Proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji finansować mają krajowe fundusze *resolution*, a w unii bankowej docelowo europejski fundusz *resolution* (*Single Resolution Fund, SRF*). Nie mogą one jednak być wykorzystywane do absorbowania strat lub dokapitalizowania banków. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy zastosowane zostaje narzędzie umorzenia lub konwersji długu. Pod warunkiem, że zostanie ono uprzednio zastosowane w odniesieniu do zobowiązań banku o wartości co najmniej 8% jego aktywów, możliwe jest wyłączenie niektórych kategorii wierzytelności z podziału strat i włączenie funduszu *resolution* w ich miejsce. Wkład tego ostatniego nie może przekroczyć 5% aktywów banku.

Sfinansowanie wkładu przez fundusz *resolution* może wymagać zaciągnięcia przez niego pożyczki, gdy zgromadzone w nim zasoby są niewystarczające. Pożyczka musi następnie zostać spłacona ze składek *ex-post* wnoszonych przez banki. W dyrektywie ustanawiającej ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (dyrektywie BRRD) wskazano, iż jeśli potrzeby w zakresie dokapitalizowania przekraczają wyżej wymienione kwoty, jest jeszcze dodatkowa możliwość działania. Pod warunkiem jednak, że wszystkie niezabezpieczone i nieuprzywilejowane zobowiązania banku, z wyjątkiem depozytów kwalifikowanych³, zostały w pełni umorzone lub przekształcone w kapitał własny. Organ *resolution* może wówczas pozyskiwać finansowanie ze źródeł alternatywnych. Takie dodatkowe wsparcie nie musi już mieć formy pożyczki, więc potencjalnie możliwe jest ubieganie się o wsparcie z ESM w formie bezpośredniego dokapitalizowania banków.

Oddzielnie traktowany jest kryzys systemowy⁴. Dyrektywa BRRD zezwala bowiem w sytuacji kryzysu systemowego (art. 37 ust. 10) na dokapitalizowanie banków ze środków publicznych z pominięciem udziału funduszu *resolution* w kosztach restrukturyzacji. Nawet to nadzwyczajne dokapitalizowanie wymaga jednak wcześniejszego podziału obciążeń między wierzycieli i udziałowców banku, którzy muszą zaabsorbować straty w wysokości co najmniej 8% aktywów poprzez *bail-in*. Teoretycznie dokapitalizowanie ze środków publicznych może odbywać się z wykorzystaniem narzędzia pożyczek sektorowych z ESM na rzecz wsparcia sektora bankowego lub pożyczki uwarunkowanej programem dostosowań makroekonomicznych.

Docelowa wielkość krajowych funduszy *resolution*, a w przyszłości także europejskiego funduszu *resolution* (w pełni zastąpi on krajowe fundusze *resolution* państw należących do unii bankowej w 2024 roku) została określona na poziomie 1% kwoty gwarantowanych depozytów, co dla całej strefy euro oznacza zasoby w wysokości ok. 55 mld EUR. Dodatkowo rozporządzenie ws. jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Rozporządzenie SRM) nakłada na państwa należące do unii bankowej obowiązek ustanowienia zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution*.

W grudniu 2013 r. przywódcy europejscy postanowili, że do momentu pełnego ukonstytuowania się SRF, ewentualne wzmocnienie jego zasobów wymagane w sytuacji kryzysowej obciążą budżety krajowe (Eurogrupa, 2013). Państwa strefy euro z kolei będą mogły się ubiegać o pożyczki z ESM na ten cel. Obecnie trwają prace nad ustanowieniem zabezpieczenia fiskalnego dla w pełni uwspólnotowanego SRF. Tego rodzaju rozwiązania mogłyby obejmować możliwość zaciągania pożyczek przez fundusz na rynkach kapitałowych bądź uzyskania dostępu do linii kredytowej z ESM na wzór rozwiązań stosowanych w Stanach Zjednoczonych.

Przepisy dotyczące zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, ujednolicając podejście do procesu *resolution*, służą stosowaniu rozwiązań kooperatywnych. Zabezpieczenia w nich zawarte, tj. narzędzie *bail-in*, ograniczają skalę zaangażowania środków publicznych w pomoc dla banków. Utworzenie wspólnego dla strefy euro mechanizmu *resolution* jest właściwe z punktu widzenia problemu trylematu finansowego. Szczególne sytuacje przewidziane w tych przepisach, umożliwiające choćby skorzystanie ze wsparcia ESM gromadzącego wspólne zasoby budżetowe państw strefy euro powodują, że właściwie powiązано je z zasadami pomocy publicznej.

Ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co należy jeszcze raz podkreślić, nie są dookreślone. Sprawą otwartą pozostaje kwestia zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution*. W przypadku niewystarczających źródeł finansowania na poziomie krajowym, zgromadzonych w krajowych funduszach *resolution*, przywódcy europejscy opowiedzieli się za rozwiązaniami *ad-hoc* finansowanymi bezpośrednio lub pośrednio (poprzez ESM) ze środków budżetowych. Tym samym mamy do czynienia z problemem „pączkowania” instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo sektora bankowego, na który wskazuje Zaleska (2015, s. 30–31). Jest to zjawisko nie tylko niekorzystne ze względu na rozmycie odpowiedzialności i kompetencji, lecz także utrudniające skuteczną współpracę właściwych organów, w tym współpracę ponadnarodową. Brak jasno zdefiniowanych zabezpieczeń fiskalnych może też powodować, że przewidziane rozwiązania okażą się nieskuteczne w sytuacji poważnych kryzysów, ograniczających swobodę prowadzenia polityki fiskalnej rządów.

5. Zabezpieczenie fiskalne dla europejskiego funduszu *resolution*

Przyszłe zabezpieczenie fiskalne dla europejskiego funduszu *resolution* powinno gwarantować dostęp do znacznych środków finansowych ze względu na potencjalnie wysokie koszty ratowania banków. Za przykład może posłużyć nieograniczona linia kredytowa z budżetu federalnego udostępniana instytucji odpowiedzialnej za proces *resolution* w Stanach Zjednoczonych (*Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC). W celu zerwania powiązania pomiędzy sektorem bankowym a sektorem finansów publicznych udostępnione SRF środki nie powinny obciążać budżetów krajowych. Stąd w tym kontekście najczęściej wymienia się Europejski Mechanizm Stabilności jako instytucję mogącą potencjalnie objąć tę funkcję w przyszłości.

Fundusz *resolution* pokrywa co do zasady koszty uporządkowanej likwidacji pojedynczych banków (w dużych systemach finansowych typowo od dwóch do pięciu banków średniej wielkości lub od czterech do sześciu małych instytucji w mniejszych systemach), nie zaś powstałe wskutek kryzysu systemowego (MFW, 2013). W skrajnych przypadkach tylko środki budżetowe efektywnie ograniczają skutki kryzysu bankowego. Stąd pożądana wielkość zasobów pożyczkodawcy ostatecznej instancji (inaczej: zabezpieczenia fiskalnego) dla europejskiego funduszu *resolution* zależy od kosztów kryzysów bankowych. Pewnym drogowskazem mogą być dane historyczne. Jednocześnie należy pamiętać o zasadniczej zmianie realiów w Unii Europejskiej, tj. ustanowieniu ram *resolution*, w tym narzędzia *bail-in*, mogących istotnie wpływać na przebieg kryzysów bankowych w przyszłości.

Już po uwzględnieniu wzmocnionej pozycji kapitałowej banków zgodnie z postanowieniami porozumienia Bazylea III, Komisja Europejska (2012) szacuje, że koszty wsparcia sektora bankowego w Unii Europejskiej w formie dokapitalizowania oraz pokrycia strat przewyższających kapitał banków mieszczą się w przedziale od ok. 296 mld EUR w sytuacji poważnego kryzysu, przez ok. 467 mld EUR w sytuacji bardzo poważnego kryzysu, do ok. 668 mld EUR w przypadku ekstremalnie poważnego kryzysu, czyli od ok. 2 do 5% PKB Unii Europejskiej. Dla porównania na wsparcie sektora bankowego w Unii Europejskiej przeznaczono ponad 671 mld EUR pomiędzy 2008 a 2014 r., czyli 5,4% PKB UE, nie uwzględniając kosztów aktywowanych gwarancji publicznych i środków na rzecz wsparcia płynności (wyniosły one łącznie 1288 mld EUR, tj. ponad 10% PKB UE) (Komisja Europejska, 2015). Laeven and Valencia (2012) szacują medianę bezpośrednich kosztów fiskalnych krajowych kryzysów bankowych występujących w zaawansowanych gospodarkach na przestrzeni 1970–2011 na blisko 4% PKB. Podkreślają oni, że w indywidualnych przypadkach koszty te mogą być znacznie wyższe (np. Islandia: 44% PKB, Irlandia 41% PKB). Szacunki te są zbieżne z innymi dostępnymi badaniami.

Powyższe wielkości, obrazujące średnie bezpośrednie koszty fiskalne kryzysu bankowego, odniesione do PKB strefy euro wskazują, że Europejski Mechanizm Stabilności musiałby mieć do dyspozycji środki w wysokości od ok. 200 do 500 mld EUR, aby efektywnie dostarczać ubezpieczenia państwom Unii Gospodarczej i Walutowej na wypadek kryzysu bankowego. Europejski Mechanizm Stabilności, którego zdolność pożyczkowa wynosi obecnie 500 mld EUR, mógłby więc pokryć koszty wsparcia sektora bankowego, o ile nie przewyższałyby one przeciętnych bezpośrednich kosztów fiskalnych kryzysów bankowych.

W przyszłości koszty kryzysów bankowych znacznie ograniczyć ma instrument *bail-in*. Analiza przeprowadzona przez Niezależną Komisję Bankową (ICB) w Wielkiej Brytanii sugeruje, iż *bail-in* na poziomie 8% aktywów jest równorzędny z absorpcją strat o wartości ok. 24% aktywów ważonych ryzykiem, czyli pozwala na pokrycie strat 95% banków w czasie kryzysów bankowych (ICB, 2011). ICB (2011) zauważa, że w trakcie ostatniego kryzysu największe straty, sięgające 39% aktywów ważonych ryzykiem w latach 2009–2010, odnotował tylko Anglo Irish Bank. Według Komisji Europejskiej zastosowanie narzędzia *bail-in* w jego obecnym kształcie oznaczałoby, że w okresie 2008–2011 na potrzebę ratowania banków fundusz *resolution* musiałby przeznaczyć zaledwie 29 mld EUR (dodatkowo 2 mld EUR pochodzących z systemu gwarantowania depozytów), co odpowiada 6% wartości pomocy publicznej udzielonej w tym okresie⁵ (Komisja Europejska, 2013). Weryfikacja powyższych szacunków lub bardziej precyzyjna ocena dotycząca wpływu narzędzia *bail-in* na koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i zaangażowanie środków budżetowych na podstawie publicznie dostępnych danych historycznych jest niemożliwa ze względu na brak dostatecznie szczegółowych danych dotyczących struktury aktywów i pasywów banków, a także fakt, że Komisja Europejska w większości przytacza dane dotyczące pomocy publicznej w formie zagregowanej⁶.

Skuteczne zastosowanie instrumentu *bail-in* mogłoby wyeliminować potrzebę użycia środków publicznych w celu restrukturyzacji banków. Tym samym Europejski Mechanizm Stabilności, ze swoimi teraźniejszymi zasobami, mógłby objąć funkcję zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution*⁷. Niemniej narzędzie *bail-in* pozostaje nieprzetestowane w praktyce, a jego zastosowanie w sytuacji kryzysu systemowego istotnie zależy od struktury właścicielskiej i wiarygodności sektora bankowego, gdyż przypisanie strat innym bankom i funduszom ubezpieczeniowym może skutkować wystąpieniem efektu zarażania.

W sierpniu 2014 r. procesowi restrukturyzacji został poddany Banco Espírito Santo zlokalizowany w Portugalii: przypadek ten był powszechnie postrzegany jako szansa na przetestowanie nowych zasad dotyczących umorzenia lub konwersji długu w Unii Europejskiej zgodnie z dyrektywą BRRD (stosowanie narzędzia *bail-in* jest obowiązkowe od 2016 r.). Ostatecznie postanowiono jednak obciążyć kosztami restrukturyzacji banku – zgodnie

z zasadami pomocy publicznej – akcjonariuszy i wierzycieli w posiadaniu długu podporządkowanego (*junior debt*). Banco Espirito Santo wymagał zastrzyku kapitałowego na poziomie 4,9 mld EUR, jednak portugalski fundusz *resolution* nie dysponował wystarczającymi środkami, stąd otrzymał on pożyczkę od państwa na ten cel w wysokości 4,4 mld EUR. Przykład ten dodatkowo ilustruje, iż ostatecznym gwarantem funduszu *resolution* jest państwo, o ile nie istnieją inne mechanizmy zabezpieczenia fiskalnego.

6. Zakończenie

Ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają wyeliminować potrzebę czy to udzielania bankom gwarancji państwa, czy ich dokapitalizowania ze środków publicznych. Chodzi o zaprzestanie angażowania znacznych środków obciążających podatników w celu ratowania instytucji finansowych. W wielu przypadkach banki korzystają z domniemanych gwarancji państwa, ponieważ ze względu na powiązania handlowe z innymi instytucjami sektora finansowego mogą stwarzać ryzyko systemowe, stanowiąc zagrożenie dla stabilności krajowych systemów finansowych.

Pod wpływem ostatniego kryzysu w Unii Europejskiej ustanowiono ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zharmonizowane reżimy *resolution* wraz z europejskim mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla strefy euro dostosowują ramy prawne do stopnia integracji europejskich rynków finansowych i potencjalnie ułatwiają koordynację działań organów krajowych. Istotnym novum tego reżimu jest wymóg przypisania strat w wysokości min. 8% aktywów banku akcjonariuszom i określonym kategoriom wierzycieli, zanim w koszty restrukturyzacji włączone zostaną inne podmioty, w tym potencjalnie zostaną zaangażowane środki publiczne. Powstaje zatem pytanie, jak reguły dotyczące podziału kosztów wpływają na zasoby, które powinny być udostępnione funduszowi *resolution* na wypadek, gdyby te w nim zgromadzone okazały się niewystarczające.

Kwestia zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution* pozostaje nadal otwarta. Europejski Mechanizm Stabilności jest obecnie jedyną instytucją dysponującą wspólnymi zasobami budżetowymi w europejskiej unii monetarnej. Jego zasoby są jednak ograniczone, tak jak i elastyczność w zakresie ich zwiększania. Ta ostatnia – choćby wyrokiem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z września 2012 r. zakazującego zwiększania wkładu Niemiec bez zgody parlamentu niemieckiego.

Dane historyczne sugerują, że koszty kryzysów bankowych kształtują się na poziomie od 2–5% PKB. Zbliżone koszty kryzysów bankowych w strefie euro w przyszłości pozwoliłyby ESM z jego obecnymi zasobami na skuteczną reakcję. Jednak, o ile ESM miałby objąć nową funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji dla europejskiego funduszu *resolution* bez równoczesnego

zwiększenia jego zdolności pożyczkowej, prawdopodobnym jest materializacja ryzyka nie w pełni kontrolowanej konkurencji o zasoby.

Przypisanie ESM funkcji zabezpieczenia fiskalnego dla europejskiego funduszu *resolution* znacząco wpłynęłoby na realizację jego pierwotnej funkcji, tj. dostarczania płynności krajom strefy euro zagrożonym niewypłacalnością. Tymczasem funkcje te muszą niekiedy zadziałać równolegle, jak pokazują ostatnie, nakładające się na siebie kryzysy. Choć nowe reguły stanowią istotny czynnik mogący zwiększać skuteczność Europejskiego Mechanizmu Stabilności poprzez ograniczenie potencjalnego przeniesienia na niego kosztów wsparcia systemów bankowych, nadal występuje ryzyko zbyt małej skali zaangażowania środków finansowych w stosunku do skali zadań. Ograniczone zasoby ESM spowodują, że w sytuacji kryzysu systemowego państwa, banki i fundusz *resolution* będą rywalizować ze sobą o pozyskanie z niego wsparcia.

Dostępne analizy sugerują, że zastosowanie narzędzia *bail-in* spowoduje, że środki publiczne nie będą musiały być zaangażowane w restrukturyzację instytucji finansowych co do zasady. Szereg innych inicjatyw legislacyjnych (m.in. wzmocnienie kapitału banków, wymogi w zakresie płynności, dźwigni finansowej czy reforma strukturalna systemu bankowego) ma dodatkowo chronić państwa Unii Europejskiej przed koniecznością podejmowania interwencji publicznych na rzecz wsparcia sektora bankowego. Z tej perspektywy proces *resolution* jest kołem ratunkowym, stosowanym na wypadek, gdyby wszystkie inne środki zawiodły, a pomoc dla banku podyktowana jest interesem publicznym. Choć napawa to optymizmem, narzędzie *bail-in* pozostaje nieprzetestowane w praktyce. Jego zastosowanie w sytuacji kryzysu systemowego istotnie zależy od struktury aktywów i pasywów sektora bankowego, gdyż przypisanie strat innym bankom i funduszom ubezpieczeniowym może skutkować wystąpieniem efektu zarażania, a tym samym przeniesieniem ryzyka systemowego do innych segmentów rynku.

Przypisy

- ¹ W 2014 r. w strefie euro zidentyfikowano ok. 130 grup bankowych zaliczanych do istotnych banków, których aktywa odpowiadają blisko 82% łącznych aktywów banków w strefie euro; obejmują one zwłaszcza duże banki o znaczeniu systemowym prowadzące działalność transgraniczną (EBC, 2014).
- ² Przedmiotem analizy autorki nie jest sposób organizacji ani kształt instytucji odpowiedzialnych za proces *resolution*, choć czynniki te niewątpliwie wpływają na jego koszty. W literaturze odnaleźć można różne propozycje w tym zakresie: Benston i Kaufman (1988) oraz Mayes (2009) opowiadają się za stosowaniem automatycznych reguł determinujących skalę ingerencji nadzorca lub organu *resolution*, w ostateczności dopuszczających automatyczne przekazanie własności/kontroli nad bankiem instytucji gwarantowania depozytów lub innej właściwej instytucji. Zbliżony system funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Fonteyne i in. (2010) optują za utworzeniem Europejskiego Urzędu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji odgrywającego rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla systemowo ważnych banków. Koleśnik (2015,

- s. 121) zwraca uwagę na zagrożenia związane z procesem decyzyjnym w europejskim mechanizmie *resolution*.
- ³ Depozyty kwalifikowane (*eligible deposits*) to depozyty podlegające ochronie z systemów gwarantowania depozytów. Po zastosowaniu w stosunku do nich odpowiedniego poziomu gwarancji, grupa depozytów kwalifikowanych ulega zawężeniu do depozytów gwarantowanych (*covered deposits*). Wyłączenie depozytów kwalifikowanych z *bail-in* wymaga udziału w ich miejsce systemów gwarantowania depozytów.
 - ⁴ Innym wyjątkiem od reguł podziału obciążeń wprowadzonych dyrektywą BRRD jest dokapitalizowanie prewencyjne (*precautionary recapitalisation*). Dokapitalizowanie ze środków publicznych w formie zastrzyków kapitału bądź nabycia instrumentów kapitałowych lub gwarancji nowych zobowiązań odbywa się w takim przypadku poza procedurą *resolution*. Przykładowo wsparcie publiczne w ramach tej procedury może być udzielone, gdy w wyniku testów warunków skrajnych bank jest zobligowany podnieść kapitał, choć nadal spełnia minimalne wymogi kapitałowe, a nie może znaleźć inwestorów prywatnych.
 - ⁵ Analiza Komisji Europejskiej jest oparta na szeregu założeń: pomoc publiczna w postaci dokapitalizowania i interwencji związanych z aktywami o obniżonej wartości (wyłączenie gwarancji i środków na rzecz wsparcia płynności) na rzecz 26 banków w latach 2008–2011 (473 mld EUR; 85% pomocy publicznej zastosowanej w tym okresie) stanowi przybliżenie strat banków i ich potrzeb kapitałowych z tego tytułu; na podstawie próby banków przyjęto założenia dotyczące reprezentatywnej struktury aktywów instytucji finansowych; założono, że straty rozłożone są symetrycznie w UE, tzn. są proporcjonalne do wielkości sektora bankowego w danym kraju. W swojej analizie Komisja zastrzega jednak, że szczególnie to ostatnie założenie może zakłócać rzeczywisty obraz, przytaczając przykład Anglo Irish Bank i INBS, na ratowanie których przeznaczono łącznie 38,3 mld EUR ze środków publicznych i nawet po zastosowaniu narzędzia *bail-in*, potrzebne byłoby dodatkowe środki w wysokości 29 mld EUR.
 - ⁶ Teoretycznie możliwe jest opracowanie bazy zawierającej dane dotyczące pomocy publicznej dla indywidualnych instytucji finansowych pozyskanych z różnych źródeł (Komisja Europejska nie ujawnia informacji na temat dokapitalizowania indywidualnych banków, jeżeli zastrzyk finansowy nie przekraczał wartości 2% aktywów ważonych ryzykiem i odbywał się w ramach ogólnego programu pomocy realizowanego przez dane państwo). Zgromadzenie tego rodzaju danych i ich wykorzystanie do analizy przyszłych kosztów ratowania banków jest celem przyszłych badań Autorki.
 - ⁷ ESM może udzielać wsparcia wyłącznie państwom strefy euro. Jeżeli granice unii bankowej nie pokrywałyby się z granicami Eurolandu, konieczne byłoby ustanowienie oddzielnych mechanizmów zabezpieczenia dla państw nieposługujących się wspólną walutą.

Bibliografia

- Claessens, S., Herring, R.J. i Schoenmaker, D. (2010). *A safer world financial system: Improving the resolution of systemic institutions*. Geneva Reports on the World Economy, International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB), lipiec.
- Connor, G. i O’Kelly, B. (2012). A Coesans Approach to Bank Resolution Policy in the Eurozone. *LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 214*, grudzień.
- De Lis, S.F., Pardo, J.C., Santillana, V. i Mira, P. (2014). *Regulation Outlook: Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks*. BBVA Research, Madryt, czerwiec.

- Dewatripont, M., Nguyen, G., Praet, P. i Sapir, A. (2010). The role of state aid control in improving bank resolution in Europe. *Bruegel Policy Contribution*, 4, maj.
- Duebel, H.-J. (2013). The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring. *CFS Working Paper, Center for Financial Studies Goethe University*, 4.
- Dyrektywa PE 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 (dyrektywa BRRD).
- Eurogrupa. (2013). Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop, 18 grudnia.
- Eurogrupa. (2015). Eurogroup statement on the ESM programme for Greece, 14 sierpnia.
- Europejski Bank Centralny. (2011). The new EU framework for financial crisis management and resolution. *Monthly Bulletin*, 7, lipiec.
- Europejski Bank Centralny. (2014). ECB's in-depth review shows banks need to take further action. *Press release*, 26 października.
- European Banking Federation. (2011). EU Banking Sector: The world's largest banking system in the world's largest economic space. *Facts and Figures 2011/2012*.
- Faia, E. i Weder di Mauro, B. (2015). Cross-boarder resolution of global banks. *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute, Working Paper No. 236*, maj.
- Fonteyne, W., Bossu, W., Cortavarria-Checkley, L., Giustiniani, A., Gullo, A., Hardy, D. i Kerr, S. (2010). Crisis Management and Resolution for a European Banking System. *IMF Working Papers, WP/10/70*.
- Goodhart, C. i Schoenmaker, D. (2009). Fiscal Burden Sharing in Cross-Border Banking Crises. *International Journal of Central Banking*, 5.
- ICB. (2011). Final Report. Recommendations, wrzesień.
- Koleśnik, J. (2015). Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W: M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*. Warszawa: Difin.
- Komisja Europejska. (2012). Dokument Służb Komisji. Sprawozdanie z oceny skutków do wniosku ws. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, SWD(2012) 166.
- Komisja Europejska. (2013). Bail-in tool: a comprehensive analysis of the institutions' approaches, 18 października.
- Komisja Europejska. (2015). *Competition state aid brief*. Occasional paper by DG-COMP, ISBN 978-92-79-45368, luty.
- Laeven, L. i Valencia, F. (2012). Systemic banking crises database: an update. *IMF Working Paper, WP/12/163*.
- Niepman, F. i Schmidt-Eisenlohr, T. (2013). Bank bailouts, international linkages, and cooperation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 270–305.
- Meyes, D.G. (2009). *Early intervention and prompt corrective action in Europe*. Research Discussion Papers, 17, Suomen Pankki.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy. (2013a). *A Banking Union for the Euro Area*, SDN/13/01.
- Nguyen, G. i Praet, P. (2010). *Which banking resolution authority for Europe?*. VoxEU.org, 16 kwietnia.
- Pisani-Ferry, J. i Wolff, G.B. (2012). The Fiscal Implications of a banking union. *Bruegel Policy Brief*, 2.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach

jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Rozporządzenie SRM).

Schoenmaker, D. (2011). *The Financial Trilemma*. Tinbergen Institute Discussion Papers, nr TI-019/DSF 7.

Zaleska, M. (2015). Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania. W: M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*. Warszawa: Difin.

Zhou, J., Rutledge, V., Bossu, W., Dobler, M., Jassaud, N. i Moore, M. (2012). *From bail-out to bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions*. IMF Staff Discussion Note SDN 12/03, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 24 kwietnia.