

Nr 1(82) 2021

ISSN 2544-7068

---

# BEZPIECZNY BANK

---

Nr 1(82) 2021

ISSN 2544-7068

---

# BEZPIECZNY BANK

## SAFE BANK

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



#### **KOMITET REDAKCYJNY**

prof. Jan Szambelańczyk – Redaktor Naczelny  
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska  
prof. Ryszard Kokoszczyński  
prof. Monika Marcinkowska  
prof. Krzysztof Opolski  
dr Ewa Kulińska-Sadłocha  
prof. Ewa Miklaszewska  
Artur Radomski  
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

#### **RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA**

Marek Dietl – Przewodniczący  
prof. Angel Berges Lobera  
prof. Paola Bongini  
prof. Santiago Carbo-Valverde  
prof. Eugeniusz Gatnar  
prof. Andrzej Gospodarowicz  
prof. Jacek Jastrzębski  
prof. Marko Kořak  
prof. Anzhela Kuznetsova  
prof. Edgar Löw  
dr Kamil Mroczka  
prof. Leszek Pawłowicz  
prof. Krzysztof Pietraszkiewicz  
prof. Andrzej Sławiński  
dr Olga Szczepańska

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.  
Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał dwadzieścia punktów.  
**BEZPIECZNY BANK** (online) ISSN 2544-7068  
Wcześniejsze wydania **BEZPIECZNEGO BANKU** miały numer ISSN 1429-2939

#### **REDAKCJA**

Krystyna Kawerska

#### **WYDAWCA**

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

#### **SEKRETARIAT REDAKCJI**

Ewa Teleżyńska  
Telefon: 22 583 08 78  
e-mail: redakcja@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: **www.bfg.pl**



Opracowanie komputerowe:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl,  
www.elipsa.pl

# W numerze

.....

Jan Szambelańczyk – <i>Od Redakcji</i> .....	6
----------------------------------------------	---

## Problemy i poglądy

Magdalena Kozińska, Jarosław Michalewicz, Beata Zdanowicz, <i>W poszukiwaniu sposobów finansowania płynności banku w przymusowej restrukturyzacji</i> .....	8
Aneta Hryckiewicz, <i>Projekcja skuteczności procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w przypadku kryzysu bankowego</i> .....	48
Andrzej Dżuryk, <i>Wpływ hybrydowych obligacji rekapitalizacyjnych na stabilność systemu finansowego</i> .....	70
Maciej Wawrzyniak, <i>Efektywność techniczna polskiego sektora banków komercyjnych</i> ....	92

## Miscellanea

Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>Synteza odpowiedzi ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego na temat regulacji outsourcingu w sektorze bankowym w Polsce</i> .....	113
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Recenzje

Mirosława Capiga, <i>Recenzja monografii Moniki Marcinkowskiej pt. Kapitał relacyjny banków a kryzys pandemiczny. Działania polskich banków względem interesariuszy w obliczu COVID-19</i> .....	135
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Contents

.....

Jan Szambelańczyk – <i>A word from the Editor</i> .....	6
---------------------------------------------------------	---

### Problems and Opinions

Magdalena Kozińska, Jarosław Michalewicz, Beata Zdanowicz, <i>In Search of Ways for Financing a Bank's Liquidity in Resolution</i> .....	8
Aneta Hryckiewicz, <i>Assessing the Efficiency of Bank Resolutions in a Financial Crisis</i> ....	48
Andrzej Dżuryk, <i>Influence of Hybrid Recapitalization Obligations on Stability of the Financial System</i> .....	70
Maciej Wawrzyniak, <i>Technical Efficiency of the Polish Commercial Banking Sector</i> .....	92

### Miscellanea

Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>A Synthesis of Remarks by Experts of the European Financial Congress Concerning Regulating Outsourcing in the Banking Sector in Poland</i> .....	113
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### Reviews

Mirosława Capiga, <i>Monograph Review: Monika Marcinkowaska, Banks' Relational Capital and the Pandemic Crisis. Actions of Polish Banks Towards their Stakeholders in the Face of COVID-19</i> .....	135
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Od Redakcji

Już od ponad roku pandemia Covid-19 wywołuje perturbacje w funkcjonowaniu globalnego systemu społeczno-gospodarczego. Wirus Sars-CoV-2 zainfekował do tej pory ok. 140 mln ludzi na świecie, a prawie 3 mln z tego powodu straciło życie. Liczba zmarłych w Polsce do początku kwietnia 2021 r. jest zbliżona do liczby poległych Amerykanów w tzw. wojnie wietnamskiej lub mieszkańców całego 60-tysięcznego miasta. Dostępne statystyki zarażonych i ofiar ilustrują łatwo policzalne dramatyczne konsekwencje pandemii. Znacznie mniej wiadomo o skutkach ekonomicznych czy finansowych pandemii Covid-19, a te trzeba by już szacować w setkach bilionów dolarów. Jakie będą całkowite koszty tej pandemii – nie sposób wiarygodnie przewidywać, zwłaszcza utraty wartości aktywów niematerialnych (od jakości kształcenia młodzieży poczynając, a na zdrowiu psychicznym społeczeństw kończąc).

Tematyka zwalczania Covid-19 w Polsce, ograniczenia negatywnego wpływu na gospodarkę – czy poszczególne branże, w tym finansową – zdominowała doniesienia medialne i debatę publiczną. Przysłoniła groźną chorobę współistniejącą polskiego sektora bankowego, za jaką można uznać nabrzmiewający problem kredytów walutowych. Szczególnie na tle aktywności tzw. ‘frankowiczów’ oraz orzecznictwa sądów – od sądów powszechnych w Polsce lub w innych krajach UE, przez dylemat interpretacyjny pytań prawnych skierowanych do Sądu Najwyższego czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Istota problemu dotyczy przede wszystkim konfliktu paradygmatu prawa, z jednej strony, oraz praw ekonomii i finansów, z drugiej, na styku polityki ochrony konsumenta i zarządzania ryzykiem kredytowym oraz walutowym w społecznej gospodarce rynkowej. Szacunki wartości sporu ‘frankowiczów’ z bankami dokonane przez Komisję Nadzoru Finansowego dla pakietu siedmiu scenariuszy rozwiązań zawierają się między 34,5 mld a 235 mld zł. Górne przedziały tych szacunków wskazują, że problem kredytów frankowych ma charakter ryzyka systemowego i mieć będzie daleko idące konsekwencje dla stabilności rynku finansowego. Tym bardziej dolegliwe, że sytuacja wielu mniejszych i najmniejszych banków w Polsce nie napawa optymizmem (m.in. wpływ perturbacji covidowych na sytuację kredytobiorców oraz historycznie najniższe stopy procentowe). Przy czym ewentualne konsekwencje będą dotyczyć nie tylko bezpośrednio zainteresowanych, tj. kredytobiorców walutowych (głównie frankowych)

i banków, lecz wszystkich klientów instytucji kredytowych, a także wszystkich podatników w Polsce. Jeżeli problemu nie uda się rozwiązać na drodze racjonalnych ugod, to kryzys zdrowotny stymulujący kryzys ekonomiczny zostanie wzmocniony kryzysem finansowym, który przyczyni się do nieznanej jeszcze liczby ofiar i skali strat. Na marginesie narosłego problemu, którego praprzyczyną jest m.in. niski poziom kapitału społecznego w różnych jego wymiarach, a także nastawienie banków na maksymalizację wartości dla akcjonariuszy, warto przypomnieć niezwykle pouczające, a wręcz prorocze, wystąpienie prof. Marka Belki, ówczesnego Prezesa NBP, na Forum Bankowym w Warszawie w marcu 2014 r. (<https://www.youtube.com/watch?v=6vacOgxZASk>). Już wtedy prof. Belka namawiał do konsensualnego rozwiązywania społecznie tykającej bomby, za jaką uważał kredyty walutowe.

\*\*\*

Mało optymistyczny wydźwięk treści niniejszego wprowadzenia do kolejnego numeru „Bezpiecznego Banku” pogłębia smutna wiadomość, że 3 marca 2021 r., po długiej chorobie – przed swoimi 85. urodzinami – odszedł od nas na zawsze prof. dr hab. Władysław Baka. Niezwykle bogaty w dokonania dla polskiego sektora finansowego życiorys prof. Baki prezentowaliśmy w numerze 2(63)2016 naszego czasopisma<sup>1</sup>. Tutaj wspomnę jedynie, że to z Jego inicjatywy i dzięki nieugiętej postawie wobec sceptyków oraz osobistemu wkładowi pracy, udało się przed niemal 25 laty utworzyć nasze czasopismo „Bezpieczny Bank” jako organ Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dzieło Profesora kontynuujemy!

\*\*\*

W prezentowanym Państwu 82. numerze naszego czasopisma zamieszczamy cztery opracowania artykułowe oraz recenzję monografii poświęconej kapitałowi relacyjnemu banków w okresie pandemii Covid-19. Wszystkie artykuły bardzo ściśle mieszczą się w misji „Bezpiecznego Banku”, a w szczególności poświęcone są problematyce *resolution* i utrzymania stabilności w ukształtowanych po globalnym kryzysie finansowym ramach instytucjonalno-prawnych. Kontynuując popularyzację prac Europejskiego Kongresu Finansowego, publikujemy syntezę opinii ekspertów nt. regulacji outsourcingu w polskim sektorze bankowym.

Życząc PT Czytelnikom interesującej lektury, zachęcam do współpracy z naszą Redakcją.

Redaktor Naczelny  
Jan Szambelańczyk

---

<sup>1</sup> B. Zdanowicz, Prof. Władysław Baka – uczony, reformator, bankowiec, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 2(63), s. 9–20.

# Problemy i poglądy

.....

DOI: 10.26354/bb.1.1.82.2021

Magdalena Kozińska<sup>\*</sup>  
ORCID: 0000-0001-8767-6545  
magdalena.kozinska@sgh.waw.pl

Jarosław Michalewicz<sup>\*\*</sup>  
ORCID: 0000-0002-8846-3442

Beata Zdanowicz<sup>\*\*\*</sup>  
ORCID: 0000-0003-1284-596X

## W poszukiwaniu sposobów finansowania płynności banku w przymusowej restrukturyzacji<sup>1</sup>

### Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki zachowania płynności banku poddanego procedurze przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*). Przepisy prawa i regulacje dotyczące tego procesu koncentrują się głównie na spełnieniu wymogów kapitałowych banku w *resolution*. Natomiast jednym z kardynalnych warunków osiągnięcia celu przymusowej restrukturyzacji jest zachowanie płynności banku w trakcie realizacji tego procesu. Ustanowienie, sposób tworzenia i wartość zakumulowanych funduszy dedykowanych *resolution* w poszczególnych krajach lub grupie krajów (np. unia bankowa) powoduje, że ich zdolność do zaspokajania potrzeb banków może być niewystarczająca. Zwłaszcza w sytuacji dużego zapotrzebowania na wsparcie płynności wywołane gwałtownym odpływem środków z rachunków klientów.

---

<sup>\*</sup> Magdalena Kozińska – doktor w Instytucie Bankowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, ekspert w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>\*\*</sup> Jarosław Michalewicz – główny specjalista w Narodowym Banku Polskim.

<sup>\*\*\*</sup> Beata Zdanowicz – ekspert ekonomiczny w Narodowym Banku Polskim.

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje wyłącznie prywatne poglądy autorów i nie powinien być utożsamiany ze stanowiskiem instytucji, z którymi są oni związani zawodowo.



Okolicznością wzmacniającą znaczenie problemu zachowania płynności jest zwykle trudna sytuacja banku w *resolution*, ograniczająca lub nawet uniemożliwiająca pozyskanie zewnętrznego finansowania z rynku. Wszystko to stanowi przesłankę ustanowienia specjalnych rozwiązań, bądź sposobów wspomagania płynności banku w *resolution*, tym bardziej że ewentualne wykorzystanie operacji z bankiem centralnym – jako pożyczkodawcą ostatniej szansy – warunkowane jest spełnieniem wielu wymagań, które dla takiego banku mogą być trudne, a nawet niemożliwe do spełnienia. Na tym tle w artykule dokonano przeglądu i systematyzacji rozwiązań, które stwarzają bankowi w *resolution* szanse pozyskania zewnętrznego finansowania na zabezpieczenie jego płynności od podmiotów systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów sieci bezpieczeństwa finansowego.

**Słowa kluczowe:** *resolution*, płynność, fundusz *resolution*, fundusz gwarantowania depozytów, bank centralny, rynki finansowe

**JEL:** G01, G10, G18, G21, G28, G33

## In Search of Ways for Financing a Bank's Liquidity in Resolution

### Abstract

The article concerns the issue of maintaining the liquidity of a bank subject to resolution procedure. The legal framework relating to this process focus mainly on meeting the capital requirements of a bank in resolution. Nevertheless, one of the crucial conditions for achieving the goal of resolution is to maintain the bank's liquidity throughout the process. The establishment, method of establishing and the value of accumulated funds dedicated to resolution in individual countries or a group of countries (e.g. the banking union) implicates that their ability to meet the needs of banks may be insufficient. Especially when the demand for liquidity support is high due to a sudden outflow of funds from customers' accounts. A circumstance that highlights the significance of the problem of maintaining liquidity is usually the difficult situation of the bank in resolution, limiting or even preventing from obtaining external financing from the market. All the above-mentioned issues is a premise for establishing special solutions or methods for supporting a bank's liquidity in resolution, the more so as the possible use of operations with a central bank – as a lender of last resort – is conditioned by the fulfillment of a number of requirements that may be difficult or even impossible for such a bank to meet. Against this background, the article reviews and systematizes the solutions that create opportunities for the bank in resolution to obtain external financing from financial system entities, with particular emphasis on financial safety net entities, in order to secure its liquidity position.

**Key words:** resolution, liquidity, resolution fund, deposit insurance fund, central bank, financial markets

### Wstęp

Przepisy dotyczące planowania i prowadzenia procesu przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*) banku dotyczą przede wszystkim jego problemów kapitałowych. Natomiast niedoceniana jest kwestia niezakłóconej obsługi bieżących zobowiązań. Problem zapewnienia płynności banku w procesie *resolution* podnoszony

jest w literaturze jako jedna z najważniejszych determinant wiarygodności i skuteczności tego procesu<sup>2</sup>. Pomimo tego w praktyce prowadzenia procesu *resolution* w wielu krajach nie wypracowano w tym zakresie adekwatnych rozwiązań (np. dotyczy to krajów należących do unii bankowej w Unii Europejskiej).

W przedstawionym powyżej kontekście systemowym celem tego opracowania jest identyfikacja i systematyzacja potencjalnych źródeł płynności dla banku, wobec którego prowadzi się procedurę *resolution*, na podstawie analizy literatury oraz przykładów z praktyki. Należy wyraźnie podkreślić, że przedmiotem rozważań są jedynie takie rozwiązania, które bezpośrednio dotyczą płynności. Pominięte zostały te instrumenty antykrzysowe, które stabilizują sytuację kapitałową banków, choć pośrednio pozytywnie oddziałują także na jego sytuację płynnościową. W szczególności przedmiotem analizy są takie sposoby pozyskania płynności, które można wykorzystać w sytuacji, gdy wszczęto już procedurę *resolution*, ale bank doświadcza odpływu płynności.

Opracowanie podzielono na sześć części. Pierwsza traktuje o problemie płynności banku poddanego procesowi *resolution*. W drugiej scharakteryzowano wytyczne Rady Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Board*, FSB) dotyczące płynności dla banku w *resolution*. Część trzecia skupia się na regulacjach obowiązujących w Unii Europejskiej w tym zakresie. W czwartej części dokonano analizy rozwiązań stosowanych w krajach unii bankowej. Kolejną część poświęcono analizie możliwych rozwiązań w zakresie wzmocnienia dostępu do płynności w trakcie *resolution*. W zakończeniu zestawiono działania na rzecz lepszego zabezpieczenia płynności banku w *resolution* i podzielono je na trzy zasadnicze grupy.

## 1. Problem płynności banku w procesie *resolution*

Banki ze względu na specyfikę swojej działalności są podmiotami szczególnie narażonymi na ryzyko płynności<sup>3</sup>. Źródła ich finansowania są zazwyczaj rozproszone i krótkoterminowe, a nawet płatne na żądanie<sup>4</sup>. To sprawia, że są narażone na wystąpienie paniki bankowej.

<sup>2</sup> Np. M. Kozińska, *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 43–68, 171–186; M. Demerzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüetl, G. Wolff, *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union. In-depth analysis*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, Brussel 2018, s. 5–16; R. Amamou, A. Baumann, D. Chalmandaris, L. Parisi, P. Torstensson, *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, ECB Occasional Paper Series No. 250, November 2020, s. 4–41.

<sup>3</sup> Np. M. Kozińska, *Przymusowa restrukturyzacja banków...*, op. cit., s. 13–24; P. Niedziółka, *Ryzyko płynności*, [w:] M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*, Difin, Warszawa 2018, s. 322–344; A. Stopczyński, *Zarządzanie ryzykiem w banku*, [w:] K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 281–288; J. Koleśnik, *Bankowe Ryzyko Systemowe. Źródła i instrumenty redukcji*, Difin, Warszawa 2019, s. 165–174.

<sup>4</sup> A.K. Nowak, *Ryzyko struktury bilansu banku*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Poltext, Warszawa 2017, s. 211–258; O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Warszawa 2015, s. 8–13.

Specyfika pośrednictwa finansowego banku powoduje, że w zbiorze kardynalnych czynników jego stabilnego funkcjonowania jest zaufanie wierzycieli, a zwłaszcza deponentów, któremu niekiedy przypisuje się cechę aktywa niematerialnego (ang. *intangible assets*). Utrata zaufania deponentów naraża bank na masowe wycofywanie środków (ang. *bank run*)<sup>5</sup>, przy czym istotnym czynnikiem mitygującym panikę deponentów jest system gwarantowania depozytów. Ponadto informacje o sytuacji kryzysowej danego banku ograniczają jego szanse na pozyskanie finansowania z innych źródeł rynkowych lub koszt takiego finansowania zwiększa niebezpieczeństwo niewypłacalności banku. Istotne znaczenie ma ogólna opinia o sytuacji sektora bankowego i zdolność gwaranta depozytów do realizacji ochrony środków – nie tylko w banku zagrożonym, ale także w innych bankach, szczególnie tych powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie albo działających na tym samym terenie. Utrata zaufania może mieć bowiem charakter systemowy – znany w literaturze i praktyce efekt zarażenia lub efekt domina<sup>6</sup>.

Ryzyko chwilowego spadku zaufania do banku może być szczególnie duże, kiedy następuje kulminacja sytuacji kryzysowej banku, tj. kiedy jego sytuacja jest na tyle zła, że skutkuje ona koniecznością podjęcia bardziej zdecydowanych działań ze strony instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, szczególnie jeśli wiążą się one z koniecznością poniesienia strat przez interesariuszy banku<sup>7</sup>. Również dostęp do źródeł finansowania płynności z instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego (np. banku centralnego) może być ograniczony ze względu na konieczność spełnienia warunków takiego wsparcia<sup>8</sup>.

Kwestia zachowań wierzycieli, w tym zwłaszcza deponentów, wobec przymusowo restrukturyzowanego banku stanowi ważny czynnik sukcesu tego procesu. Pomiędzy początkowego dokapitalizowania silny odpływ środków z rachunków bankowych może zagrozić bowiem skuteczności procesu *resolution*<sup>9</sup>. W niekorzystnych warunkach systemowych, a zwłaszcza w sytuacji rosnącego niepokoju klientów o stabilność sektora bankowego, brak powodzenia procesu *resolution* banku lub banków na skutek problemów z płynnością może aktywizować zachowania typowe dla paniki bankowej, a tym samym skutkować zaburzeniem stabilności finansowej<sup>10</sup> całego sektora bankowego.

<sup>5</sup> Znaczenie zaufania rynkowego zostało także podkreślone w następujących opracowaniach: D. Piotrowski, *Trust in the Banking Sector in Poland in Comparison to Global Trends*, „Ekonomia i Prawo” 2020, t. 19, nr 2, s. 319–322; M. Idzik, *Reputacja sektora bankowego w Polsce – wnioski z badania w 2019 roku*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3 (76), s. 75–93.

<sup>6</sup> P. Smaga, *Polityka makroostrożnościowa w sektorze bankowym. Teoria i praktyka*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 45–54.

<sup>7</sup> W.G. Ringe, *The Dark Side of Bank Resolution: Counterparty Risk through Bail-in*, EBI Working Paper Series, 2019, No. 31, s. 2–38.

<sup>8</sup> M. Gruber, S.W. Schmitz, *A pragmatic solution for the liquidity in resolution problem*, SUERF Policy Note, Issue No. 222, February 2021, s. 2–12.

<sup>9</sup> T. Philippon, A. Salord, *Bail-ins and Bank Resolution in Europe. A Progress Report*, International Center for Monetary and Banking Studies, 2017.

<sup>10</sup> Szerzej o zagadnieniu stabilności finansowej w: O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 1–243; A. Matysek-Jędrych, *Bank cen-*

**Ramka 1. Problem płynności po wszczęciu restrukturyzacji  
Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku**

Kryzysowa sytuacja kapitałowa PBS w Sanoku oraz uznanie wypełniania przez niego funkcji krytycznej (poprzez obsługę depozytów JST) sprawiło, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) w dniu 17 stycznia 2020 r. wszczął wobec tego podmiotu procedurę przymusowej restrukturyzacji. Spowodowało to m.in. zawieszenie obsługi klientów. Dostęp do bankomatów, usług elektronicznych poprzez karty oraz bankowości internetowej był stopniowo uruchamiany od poniedziałku 20 stycznia 2020 r. Natomiast otwarcie oddziałów specjalnie utworzonego banku pomostowego pod szyldem – Bank Nowy BFG S.A. nastąpiło następnego dnia. Po otwarciu banku pomostowego doświadczonego wzmożonego wycofywania środków klientów<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> BFG, Przymusowa restrukturyzacja Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-podkarpackiego-banku-spoldzielczego-w-sanoku/> (dostęp: 18.03.2021); <https://sanok.naszemiasto.pl/klienci-wybieraja-pieniadze-z-banku-i-zamykaja-konta/ar/c3-7527667> (dostęp: 18.03.2021).

Zgodnie z duchem regulacji przyjętych po globalnym kryzysie finansowym z lat 2008–2009, zasadniczym źródłem finansowania banku napotykającego problemy finansowe powinny być źródła prywatne<sup>11</sup>, traktowane jako tzw. pierwsza linia obrony. Chodzi tu przede wszystkim o zasoby własne banku (np. jego bufor płynnościowe), jak i możliwości pozyskania kapitału z rynku (np. w ramach transakcji na rynku międzybankowym). Teoretycznie, a także na podstawie pierwszych doświadczeń można twierdzić, że źródła zaliczone do „pierwszej linii obrony” zostaną wykorzystane na wczesnym etapie problemów banku (np. na etapie programu postępowania naprawczego lub wczesnej interwencji nadzorca). Mogą tym samym nie być już dostępne w trakcie procesu *resolution*.

Dlatego też regulacje przewidują tworzenie *ex ante* specjalnych funduszy *resolution* z sukcesywnie wnoszonych przez banki – uczestników danego systemu – opłat. Są one zarządzane przez instytucje mające status organu przymusowej restrukturyzacji (organu *resolution*). Fundusze *resolution* mogą być przeznaczane nie tylko na rekapitalizację restrukturyzowanego podmiotu, ale również na zabezpieczenie jego potrzeb płynnościowych<sup>12</sup>. Jednak formuła oraz okres tworzenia tych funduszy sprawiają, że ich zakumulowane wartości są relatywnie niewielkie w stosunku

*tralny a stabilność finansowa – wybrane teoretyczne i praktyczne dylematy współczesnych finansów*, [w:] A. Janc (red.), *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Zeszyty Naukowe nr 140, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2010, s. 25–40; K. Jajuga, *Stabilność finansowa – nowe wyzwania dla nauki finansów*, [w:] T. Famulska (red.), *Szkice o finansach*, Wydawnictwo UE w Katowicach, 2012, s. 117–123; W. Przybylska-Kapuścińska, *Financial stability and stability of prices – dilemmas*, [w:] H. Guenter (red.), *Challenges, Research and Perspectives*, Berlin 2014, s. 27–40; M. Żukowski, *Rentowność sektora bankowego w niestabilnym otoczeniu*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. CV, 2017, s. 381–395; K. Kil, *Stabilność finansowa banków spółdzielczych w Polsce*, Poltext, Warszawa 2018, s. 19–47.

<sup>11</sup> J. Koleśnik, *Bank Recovery and Resolution Mechanisms in non-Banking Union Countries*, [w:] Z. Korzeb (red.), *Comparative Analysis of the Conditions of Banking Operation Inside and Outside the Euro Area*, Delta Publicaciones, Madrid 2017, s. 123–145.

<sup>12</sup> M. Kozińska, J. Michalewicz, J. Pycka, B. Zdanowicz, *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego, nr 336, Warszawa 2020, s. 19.

do ewentualnych potrzeb płynnościowych banków w przypadku niejednostkowego kryzysu w sektorze bankowym<sup>13</sup>. Dlatego problem utrzymania płynności w procesie *resolution* stanowi aktualnie jedno z najważniejszych i najczęściej dyskutowanych wyzwań tego procesu<sup>14</sup>.

Poszczególne kraje wypracowują różnorodne sposoby zabezpieczania płynności podmiotów, wobec których uruchomiono procedurę *resolution*. Przede wszystkim źródła wsparcia funduszy *resolution* upatruje się w środkach budżetowych. Kolejnym źródłem wsparcia banku w *resolution* mogą być środki banku centralnego. Wymagają one jednak odpowiedniego zabezpieczenia, którego bank na tym etapie może nie posiadać.

## 2. Wytyczne FSB dotyczące płynności banku w procesie *resolution*

Rekomendacje FSB w zakresie zasad pozyskiwania i udzielania płynności dla banku w procesie *resolution* zostały zawarte w następujących dokumentach:

- i. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (tzw. *Key Attributes*)<sup>15</sup> oraz jego uzupełnieniu z 2016 r. stanowiącym zbiór wytycznych do oceny zgodności krajowych ram *resolution* z *Key Attributes*,
- ii. *Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank*<sup>16</sup>,
- iii. *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*<sup>17</sup>.

Dokumenty zawierają podstawowe zasady finansowania płynności dla podmiotów w procesie *resolution*. Zgodnie z nimi każdy kraj powinien ustanowić wiarygodne

<sup>13</sup> Docelowy poziom funduszy *resolution* wynosi 1% depozytów gwarantowanych w danym sektorze bankowym. Największy fundusz *resolution* – SRF w unii bankowej będzie miał wielkość ok. 60 mld euro. Tymczasem potrzeby płynnościowe dużych banków w kryzysie kształtowały się na poziomie wyższym. R. Amamou, A. Baumann, D. Chalmandaris, L. Parisi, P. Torstensson, *Liquidity in resolution...*, *op. cit.*, s. 4–41.

<sup>14</sup> Np. Rada Stabilności Finansowej w swoich raportach: „Resolution Report Keeping the pressure up” z 2018 r. oraz „Thematic Review on Bank Resolution Planning Peer Review Report” i „Eight Report on the Implementation of Resolution Reforms Mind the Gap” z 2019 r. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wskazuje prace nad problemem płynności w *resolution* jako jeden z priorytetów na kolejne lata w swoich planach prac na lata 2019 i 2020.

<sup>15</sup> FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2011, [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf) (dostęp: 23.09.2020).

<sup>16</sup> FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank*, 2016, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-%E2%80%99CG-SIB%E2%80%99D.pdf> (dostęp: 22.05.2020).

<sup>17</sup> FSB, *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, 2018, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210618-3.pdf> (dostęp: 22.05.2020).

pod względem ich charakteru, dostępności i wystarczalności sposoby zabezpieczania tymczasowego finansowania, w tym wsparcia płynnościowego banku<sup>18</sup>.

Zgodnie z wytyczną *Key Attributes* nr 6 źródłem finansowania podmiotów w *resolution* powinny być fundusze gwarantowania depozytów lub fundusze *resolution* tworzone *ex ante* z wpłat podmiotów krajowego sektora bankowego lub inne fundusze oparte na odzyskiwaniu tymczasowego finansowania procesu *resolution* na zasadzie *ex post* (Ramka 2).

#### Ramka 2. Finansowanie *resolution* bez dedykowanego funduszu *resolution* – przykład Australii

W Australii nie tworzy się *ex ante* dedykowanego funduszu *resolution* z wpłat podmiotów krajowego sektora bankowego. Natomiast, począwszy od 2017 r., banki o sumie zobowiązań przekraczających 100 mld dolarów australijskich płacą kwartalnie podatek bankowy w wysokości 0,015% wartości wybranych pasywów<sup>a</sup>. Finansującym ewentualne działania restrukturyzacyjne jest budżet państwa<sup>b</sup>. Wykorzystanie środków publicznych w celu restrukturyzacji zagrożonej niewypłacalnością instytucji depozytowej (m. in. w formie transferu depozytów lub innych pasywów, transferu niepracujących aktywów do tzw. *bad banku*, rekapitalizacji lub gwarancji rządowych) wymaga zgody Ministra Skarbu oraz Ministra Finansów. Rządowe wsparcie finansowe procesów restrukturyzacyjnych jest dostarczane za pośrednictwem *Financial System Stability Special Account* (FSSSA)<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> IMF, *Australia Financial Sector Assessment Program. Technical Note – Bank resolution and crisis management*, IMF Country Report No. 19/48, 2019, s. 8 oraz Major Bank Levy Act, No. 63,2017, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017A00063> (dostęp: 23.09.2020).

<sup>b</sup> *Ibidem*, s. 25–26.

<sup>c</sup> *Ibidem*, s. 9, 25.

Jednocześnie zgodnie z wytycznymi *Key Attributes* udzielenie jakiegokolwiek tymczasowego finansowania na rzecz instytucji objętej *resolution* powinno podlegać ściśle określonym warunkom, tj.:

- tymczasowe finansowanie jest niezbędne, aby wesprzeć stabilność finansową, i pozwoli na wdrożenie działań z zakresu *resolution*, które w największym stopniu pozwolą na osiągnięcie jego celów, a finansowanie ze źródeł prywatnych jest niedostępne lub przy jego wykorzystaniu zakładane cele *resolution* nie zostałyby osiągnięte,
- wszystkie straty i koszty są pokrywane przez akcjonariuszy, a także niezabezpieczonych i nieubezpieczonych wierzycieli oraz sektor bankowy jako całość.

FSB wskazała jednoznacznie, że użycie tego typu tymczasowego finansowania jest możliwe, jeśli jest to niezbędne do utrzymania stabilności finansowej, pod warunkiem, że środki te będą zwrócone w odpowiednim czasie. Przykład wykorzystania środków rządowych w procesie *resolution* przedstawiono w Ramce 3.

<sup>18</sup> *Ibidem*.



**Ramka 3. Finansowanie funduszu *resolution* przez rząd – przykład Hongkongu**

Działania *resolution* w Hongkongu są finansowane za pośrednictwem tzw. *resolution funding account*<sup>a</sup>, zasilanego ze środków *Exchange Fund*, czyli oficjalnych rezerw lub innych środków rządowych. Dotyczy to także wsparcia płynnościowego w postaci pożyczek lub gwarancji. Przed wykorzystaniem środków z rachunku w celu udzielenia takiego wsparcia, właściwy organ *resolution* musi rozważyć wykorzystanie środków podmiotu w *resolution* oraz możliwości wykorzystania finansowania ze źródeł rynkowych. Nie istnieje natomiast wymóg, aby źródła rynkowe musiały być wykorzystane w pierwszej kolejności. Niewykorzystane środki z rachunku powinny zostać zwrócone do budżetu państwa, natomiast wszelka pomoc ze środków rządowych oraz wynagrodzenie za ich wykorzystanie powinno zostać w całości zrefundowane ze środków pochodzących ze sprzedaży aktywów restrukturyzowanego podmiotu lub pokryte *ex post* przez podmioty danego sektora<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Rachunek, z którego przeprowadzane są operacje finansowe związane z *resolution* oraz innymi działaniami stabilizującymi sektor bankowy. FSB, *Thematic Review on bank resolution planning. Peer Review Report*, 2019, s. 55–56, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P290419.pdf> (dostęp: 22.05.2020).

<sup>b</sup> FSB, *Peer review of Hong Kong. Review Report*, 2018, s. 6 i 43, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P280218-1.pdf> (dostęp: 22.05.2020).

Finansowanie ze źródeł prywatnych powinno obejmować również potrzeby płynnościowe, gdyż rekapitalizacja nie jest wystarczającym narzędziem do zapewnienia kontynuacji wszystkich funkcji krytycznych, ponieważ podmiot w *resolution* będzie prawdopodobnie doświadczał wzmożonego odpływu płynności. Z tego powodu we wskazanym dokumencie FSB po raz pierwszy zaadresowano kwestię publicznych mechanizmów zabezpieczających płynność.

Jak wskazała FSB, źródłem płynności mogą być – w zależności od krajowych ram prawnych – organy *resolution* (fundusze *resolution*), gwaranci depozytów (fundusze gwarantowania depozytów), banki centralne (w formie wsparcia płynnościowego) lub ministerstwa finansów (środki budżetowe). Mechanizmy wsparcia finansowania w procesie *resolution* powinny odznaczać się określonymi cechami:

- wielkość dostępnych funduszy powinna być wiarygodna nawet w przypadku konieczności wsparcia *resolution* kilku podmiotów jednocześnie oraz podtrzymania ich funkcji krytycznych, umożliwiając regulowanie zobowiązań,
- dostęp do finansowania powinien być szybki; w szczególności należy podkreślić, że rolą publicznych mechanizmów wsparcia finansowania może być także wspieranie płynności śróddziennej (oraz dostępu do niej), w celu spełnienia zobowiązań wynikających z uczestnictwa w systemie płatności i rozliczeń,
- czas udostępnienia finansowania powinien być nie dłuższy niż czas niezbędny do podtrzymania kontynuacji funkcji krytycznych, ale jednocześnie wystarczająco długi, aby bank odzyskał dostęp do prywatnych źródeł płynności.

Dla ograniczenia pokusy nadużycia, oprócz wymienionych wyżej wymagań, wsparcie płynnościowe z publicznych mechanizmów finansowania powinno być udzielone po spełnieniu kilku dodatkowych warunków:

- podmiot w *resolution* musi zostać zrekapitalizowany i spełniać minimalne wymagania kapitałowe,
- udzieleniu wsparcia towarzyszy poddanie instytucji wzmożonemu nadzorowi,
- w przypadku finansowania zabezpieczonego, *haircuty* powinny być odpowiednio skalibrowane, aby zapewnić ewentualną spłatę finansowania z aktywów podmiotu w *resolution*,
- należy określić cenę finansowania na poziomie, który będzie motywował podmiot do powrotu do rynkowych źródeł finansowania,
- warunki udzielenia wsparcia powinny kreować bodźce do jak najszybszego wyjścia z publicznych mechanizmów finansowania.

W szczególności dostęp do płynności w ramach standardowych operacji banku centralnego jest możliwy jedynie po spełnieniu warunków określonych przez bank centralny. Ich spełnienie warunkuje w wielu krajach dostęp do systemów płatności i rozliczeń, więc organy *resolution* powinny planować, w jaki sposób podmiot mógłby je spełnić po uruchomieniu procesu *resolution*. Przykłady wykorzystania banku centralnego w zapewnianiu płynności dla kryzysowego banku przedstawiono w Ramce 4.

**Ramka 4. Wsparcie płynnościowe z banku centralnego na zlecenie lub wnioszek rządu – przykład Wielkiej Brytanii i Japonii**

Niektóre kraje wypracowały szersze rozwiązania w zakresie dostarczania płynności z banku centralnego – mogą udzielić wsparcia płynnościowego na zlecenie rządu.

W Wielkiej Brytanii w warunkach zagrożenia stabilności finansowej oraz ryzyka wykorzystania środków publicznych Kanclerz Skarbu ma możliwość zlecania określonych czynności bankowi centralnemu, w szczególności może zlecić udzielanie wsparcia płynnościowego w ramach przymusowej restrukturyzacji<sup>a</sup>. W konsekwencji Bank Anglii (ang. *Bank of England*, BoE) może:

- przeprowadzić specjalne operacje wspierające cały system finansowy lub poszczególne podmioty na warunkach innych niż udostępnione publicznie,
- udzielić awaryjnej pomocy płynnościowej (ang. *emergency liquidity assistance*, ELA) podmiotowi na warunkach innych niż udostępnione publicznie, który w ocenie BoE nie jest wypłacalny i który może nie odzyskać rentowności,
- udzielić ELA podmiotowi na warunkach innych niż udostępnione publicznie i na warunkach innych niż proponowane pierwotnie przez BoE.

BoE przeprowadza ww. działania jako agent Skarbu Państwa za pośrednictwem utworzonej przez siebie odrębnej spółki celowej, natomiast jej szczegółowy mechanizm finansowania jest określany przez Skarb Państwa. Wsparcie płynnościowe BoE udzielone w ten sposób na zlecenie Kanclerza Skarbu jest zabezpieczone gwarancją Skarbu Państwa (ang. *indemnification*). Co do zasady informacja o działaniach banku centralnego powinna być przedłożona Parlamentowi. Jeśli ujawnienie takiej informacji generowałoby ryzyko dla stabilności finansowej, wówczas poinformowani mogą być jedynie przewodniczący wybranych komitetów parlamentarnych, natomiast Parlament zostaje poinformowany o działaniach BoE i Skarbu Państwa, jeśli obie instytucje uznają, że ujawnienie tych informacji nie powoduje już ryzyka dla stabilności finansowej<sup>b</sup>.



## Ramka 4 – cd.

W Japonii premier rządu może wspólnie z Ministrem Finansów – jeśli uznają to za szczególnie konieczne dla utrzymania stabilności finansowej – wystąpić do banku centralnego z wnioskiem o podjęcie działań niezbędnych do utrzymania stabilności systemu finansowego, na przykład o udzielenie niezabezpieczonej pożyczki instytucji finansowej (tzw. *special loans, tokuyu*). Udzielając takiego wsparcia, Bank Japonii kieruje się następującymi kryteriami<sup>c</sup>:

- wysokie prawdopodobieństwo materializacji ryzyka systemowego;
- brak alternatywnych źródeł płynności;
- poniesienie odpowiedzialności przez wszystkich interesariuszy w przypadku likwidacji banku (m.in. zarząd, akcjonariat itp.);
- sytuacja finansowa banku centralnego nie może ulec pogorszeniu.

<sup>a</sup> HM Treasury, *Memorandum of Understanding on resolution planning and financial crisis management*, 2017, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/memoranda-of-understanding/resolution-planning-and-financial-crisis-management.pdf?la=en&hash=57D8302D2AE09F004E67BEF19A554547CAD2D47B> (dostęp: 27.04.2020). *Chancellor of the Exchequer* nie może w takich okolicznościach wpływać na rozstrzygnięcia z zakresu nadzoru nad system finansowym, rozstrzygnięcia *Monetary Policy Committee* (MPC) i *Financial Policy Committee* (FPC) oraz nie może wpływać na zmiany podanych do publicznej wiadomości warunków udzielenia wsparcia płynnościowego.

<sup>b</sup> *Ibidem*.

<sup>c</sup> Art. 38 Bank of Japan Act, [http://www.boj.or.jp/en/about/boj\\_law/index.htm/](http://www.boj.or.jp/en/about/boj_law/index.htm/) (dostęp: 23.03.2021); BoJ, Functions and Operations of Bank of Japan, s. 155 (dostęp: 23.03.2021); BIS, *Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges*, CGFS Papers No. 58, 2017.

W wytycznych FSB podkreśliła, że dostęp do płynności oraz posiadanie odpowiedniego zabezpieczenia do jej pozyskania stanowią istotne elementy planowania *resolution*. Organy *resolution* powinny więc opracowywać w planach *resolution* rozdziały poświęcone tymczasowemu finansowaniu, w których zidentyfikowane zostaną m.in. źródła finansowania rynkowego, aktywa, które mogą szybko zostać wykorzystane jako zabezpieczenie, oraz publiczne mechanizmy wsparcia finansowania. Jak rekomenduje FSB, koniecznym elementem planu finansowania *resolution*, uwzględniającego wykorzystanie tymczasowego finansowania publicznego, jest jego operacjonalizacja wskazująca na możliwość jego wykonania. Z tego powodu poszczególne działania i wymogi zawarte w planie *resolution* powinny podlegać wewnętrznym testom, obejmującym identyfikację zdolności i ograniczeń w mobilizacji zabezpieczenia finansowania. W przypadku banków działających w skali międzynarodowej konieczna jest koordynacja działań pomiędzy krajowymi organami. Organy macierzyste i goszczące powinny określić jasny podział obowiązków w zakresie dostarczania tymczasowego finansowania w *resolution*. Wskazano, że w przypadku strategii SPE<sup>19</sup> to organ kraju macierzystego jest odpowiedzialny za koordynację dostarczania płynności. W przypadku strategii MPE<sup>20</sup> – za dostarcze-

<sup>19</sup> *Single Point of Entry* – strategia *resolution*, w której działania w zakresie *resolution* wobec całej grupy bankowej są podejmowane na poziomie podmiotu dominującego przez jego macierzysty organ *resolution*.

<sup>20</sup> *Multiple Point of Entry* – strategia *resolution*, w której działania w zakresie *resolution* podejmowane są na poziomie poszczególnych podmiotów *resolution* przez odpowiednie organy *resolution* krajów, w których działają podmioty z grupy.

nie płynności podmiotom z grupy działającym w określonej jurysdykcji powinien odpowiadać organ kraju goszczącego.

Wytyczne FSB jednoznacznie wskazują, że elementem koniecznym każdego planu finansowania *resolution* powinno być również określenie dostępu do operacji lub instrumentów banku centralnego oraz systemów płatności i rozliczeń we wszystkich krajach, w których działa grupa<sup>21</sup>. W szczególności, plan finansowania *resolution* powinien:

- identyfikować w ramach grupy istotne podmioty operacyjne, które dostarczają funkcje krytyczne i powinny utrzymać dostęp do narzędzi banku centralnego,
- identyfikować banki-korespondentów oraz agentów *nostro*, którzy wspomagają dostęp do banku centralnego oraz systemów płatności i rozliczeń,
- identyfikować lokalne wymagania, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania dostępu do finansowania,
- określać strategię oraz kolejne kroki jej wdrażania.

#### **Ramka 5. Postępy G-SIBs we wdrażaniu wytycznych FSB w zakresie dostępu do tymczasowej płynności**

FSB w swoim raporcie z 2019 r. oceniła postępy krajów we wdrażaniu jego wytycznych dotyczących płynności w *resolution*. FSB wskazała, że G-SIBs znajdują się na bardzo zróżnicowanych etapach w zakresie przygotowania planów finansowania *resolution*. Dalsze prace są wymagane w zakresie m.in. zdolności banków do bieżącego monitorowania płynności, szacowania potrzeb w zakresie płynności w trakcie *resolution* (w szczególności w walutach obcych), dostarczania płynności znaczącym spółkom zależnym, gdy spółka-matka jest w *resolution*, kwestii wykorzystania zabezpieczeń w wymiarze międzynarodowym oraz koordynacji i komunikacji między organami krajów macierzystych i goszczących<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> FSB, 2019 Resolution Report. Eight Report on the Implementation of Resolution Reforms „Mind the Gap”, 2019, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P141119-3.pdf> (dostęp: 17.09.2020).

### **3. Płynność dla banku w *resolution* w regulacjach UE**

Zasady dotyczące dostarczania płynności dla banku w *resolution* w Unii Europejskiej wynikają przede wszystkim z zapisów dyrektywy BRR<sup>22</sup> (BRRD) oraz *Komunikatu*

<sup>21</sup> W artykule autorzy nie podkreślają szczególnie kwestii zapewnienia dostępu do płynności wszystkich podmiotów z grupy kapitałowej. Należy jednak wskazać, że usystematyzowane sposoby zapewnienia dostępu do płynności podmiotu w trakcie procesu *resolution* mogą zostać wykorzystane zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. W szczególności kwestia zapewnienia płynności w grupie wymaga analizy dostępnych w poszczególnych krajach mechanizmów finansowania *resolution*, w których swoją działalność prowadzi grupa kapitałowa. W przypadku unii bankowej – analiza może być rozszerzona o dostępne mechanizmy o charakterze ponadkrajowym.

<sup>22</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE,

*bankowego*<sup>23</sup>. Dotyczą one zarówno zapewnienia wewnętrznej płynności w banku, jak również dostarczania jej z funduszu *resolution* i innych źródeł zewnętrznych. Regulowane jest także zaangażowanie banku centralnego w ten proces.

### 3.1. Zapewnienie wewnętrznych źródeł płynności przez banki

Zgodnie z zapisami BRRD dla wszystkich podmiotów objętych systemem *resolution* tworzone są plany przymusowej restrukturyzacji. Powinny one zawierać w szczególności informacje, jak poszczególne warianty *resolution* mogłyby być finansowane. Nie można przy tym w planie zakładać żadnego:

- nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego, tj. pomocy państwa w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub innego wsparcia na poziomie ponadnarodowym, które może stanowić pomoc państwa,
- awaryjnego wsparcia płynności ze strony banku centralnego,
- wsparcia płynności udzielanego przez bank centralny na niestandardowych warunkach<sup>24</sup>.

Plany powinny zawierać kompleksową analizę źródeł płynności dla banku. Analiza ta powinna obejmować zarówno ocenę potrzeb płynnościowych banku w sytuacji kryzysowej (z uwzględnieniem planowanej strategii *resolution*), jak i szczegółowy opis wszelkich dostępnych źródeł płynności. Banki powinny posiadać w swoich zasobach odpowiednie nieobciążone aktywa, do wykorzystania w celu pozyskania płynności z rynku lub od banku centralnego.

Wpływ na dostępność wewnętrznych źródeł płynności mogą mieć także działania podejmowane przez organ *resolution*. W tym zakresie istotnym narzędziem jest, zgodnie z BRRD, uprawnienie organu *resolution* do zmiany terminów wymagalności instrumentów dłużnych wyemitowanych przez bank lub wprowadzenia tzw. *moratorium*, których celem jest odsunięcie w czasie momentu, kiedy konieczne jest uregulowanie jego zobowiązań. Działanie takie ma na celu złagodzenie napięć płynnościowych występujących w danym okresie.

Należy zauważyć jednak, że rozwiązanie takie ma pewne ograniczenia. Po pierwsze, stosowanie *moratorium* jest ograniczone w czasie, co sprawia, że stosując je, jedynie „kupujemy czas”, kumulując odpływy środków z banku na określony termin w przyszłości. Po drugie, po wprowadzeniu *moratorium* prawdopodobna jest nerwowa reakcja podmiotów rynku, która spotęguje problemy płynnościowe banku w kryzysie.

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 (Dyrektywa BRR, BRRD).

<sup>23</sup> Komunikat Komisji w sprawie stosowania od 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (tzw. komunikat bankowy).

<sup>24</sup> Art. 10. ust. 3 Dyrektywy BRR.

### 3.2. Środki zgromadzone w funduszu *resolution* na zasadzie *ex ante*

Podstawowym, zewnętrznym źródłem finansowania w procesie *resolution* są fundusze *resolution*. Fundusze te są finansowane na zasadzie *ex ante* ze składek banków. Minimalna wysokość funduszu *resolution* wynosi 1% kwoty depozytów gwarantowanych zgromadzonych przez banki uczestniczące w krajowym systemie gwarantowania depozytów. Poziom ten powinien zostać osiągnięty do końca 2024 r.<sup>25</sup>

Środki zgromadzone w funduszu *resolution* mogą zostać wykorzystane w celu skutecznego wdrożenia wobec znajdującego się na progu upadłości banku instrumentów *resolution*, którymi są *bail-in*, sprzedaż banku (w części lub w całości), utworzenie instytucji pomostowej lub utworzenie *bad banku*. W związku z tym, środki funduszu *resolution* mogą zostać wykorzystane na<sup>26</sup>:

- udzielenie gwarancji na aktywa lub zobowiązania (problemowego banku, instytucji pomostowej lub *bad banku*),
- udzielenie pożyczki (problemowemu bankowi, jego spółkom zależnym, instytucji pomostowej lub *bad bankowi*),
- nabycie aktywów banku w *resolution*,
- wniesienie wkładów do instytucji pomostowej i *bad banku*,
- wniesienie wkładu do instytucji objętej *resolution* w miejsce umorzenia lub konwersji zobowiązań w odniesieniu do wierzycieli, którzy zostali wyłączeni przez organ *resolution* spod zakresu *bail-in*.

Określony w BRRD katalog możliwości wykorzystania funduszu *resolution* wskazuje zatem, że zgromadzone w nim środki mogą zostać wykorzystane zarówno na wsparcie kapitałowe, jak i płynnościowe.

Jak precyzuje jednak Dyrektywa BRR, w sytuacji, kiedy wykorzystanie środków funduszu *resolution* powoduje przeniesienie (także pośrednio) strat podmiotu na fundusz *resolution* (tj. kiedy wsparcie ma charakter kapitałowy), wówczas zastosowanie mają następujące zasady<sup>27</sup>:

- w sytuacji braku wyłączeń z zakresu *bail-in* udzielane wsparcie nie podlega ograniczeniom, z wyjątkiem dostępności funduszu *resolution*,
- w sytuacji zastosowania przez organ *resolution* wyłączeń spod *bail-in* udzielane wsparcie podlega następującym ograniczeniom:
  - minimalny wkład w celu pokrycia strat i dokapitalizowania ze strony akcjonariuszy i wierzycieli banku wynosi minimum 8% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych,
  - maksymalny wkład ze strony funduszu *resolution* nie przekracza 5% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych instytucji objętej *resolution*.

<sup>25</sup> Art. 102 Dyrektywy BRR.

<sup>26</sup> Art. 101 Dyrektywy BRR.

<sup>27</sup> Art. 44 oraz 101 Dyrektywy BRR.

Jako odstępstwo od powyższych zasad, możliwe jest przekazanie wkładu na poczet pokrycia strat i dokapitalizowania w kwocie niższej niż 8% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych, ale nie niższym niż 20% aktywów ważonych ryzykiem danej instytucji. Jednocześnie działanie takie jest możliwe jedynie wtedy, gdy fundusz *resolution* osiągnął wysokość min. 3% depozytów gwarantowanych, a dana instytucja, która ma otrzymać wsparcie, posiada aktywa o wartości nie wyższej niż 900 mld euro<sup>28</sup>.

Określone wyżej zasady nie mają zastosowania, kiedy środki funduszu *resolution* nie są wykorzystywane do pokrycia strat lub rekapitalizacji, czyli kiedy wsparcie ma charakter płynnościowy. Oznacza to, że z funduszy *resolution* można udzielać pomocy o charakterze płynnościowym dla banków w *resolution* bez konieczności spełniania wymagań dotyczących uprzedniego wkładu interesariuszy w pokrywanie strat lub rekapitalizację w wysokości 8% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych. Ewentualne wsparcie jest jednak ograniczone dostępnością funduszu *resolution*<sup>29</sup>. Potrzeby płynnościowe banków są zazwyczaj bardzo wysokie, a w przypadku kryzysu banku ważnego systemowo lub w przypadku kryzysu kilku banków jednocześnie – środki funduszu *resolution* będą z dużym prawdopodobieństwem niewystarczające do odpowiedniego zabezpieczenia banku w *resolution*.

Sposobem zwiększania zdolności do interwencji przez organy *resolution*, także w formie dostarczenia większych kwot płynności, może być kontynuowanie gromadzenia **środków** na funduszu *resolution* od podmiotów sektora bankowego nawet po osiągnięciu wielkości docelowej, określonej w BRRD.

### 3.3. Nadzwyczajne składki *ex post* na fundusz *resolution*

W sytuacji, gdy dostępne w funduszu *resolution* środki nie są wystarczające, organ może zdecydować o pobraniu nadzwyczajnych składek *ex post*<sup>30</sup>. Nie mogą one jednak przekraczać trzykrotnej wysokości rocznej kwoty składki obliczonej na zasadzie *ex ante*. Co więcej, instytucja może zostać objęta odroczeniem zapłaty tych składek do 6 miesięcy. Możliwość pozyskania znaczącej kwoty środków w ten sposób jest zatem ograniczona.

<sup>28</sup> Art. 44 Dyrektywy BRR.

<sup>29</sup> J. Deslandes, C. Dias, M. Magnus, *Liquidation of banks: towards an 'FDIC' for the banking union? In-depth analysis*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 634.385, February 2019, s. 13, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL\\_IDA\(2019\)634385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL_IDA(2019)634385_EN.pdf) (dostęp: 27.07.2020).  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL\\_IDA\(2019\)634385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL_IDA(2019)634385_EN.pdf) (dostęp: 27.07.2020).

<sup>30</sup> Art. 104 Dyrektywy BRR.

### 3.4. Alternatywne sposoby finansowania funduszu *resolution*

Wobec powyższych ograniczeń Dyrektywa BRR przewiduje dodatkowe źródła pozyskania środków w czasie kryzysu, są one jednak wskazane dość ogólnie. Źródłami tymi mogą być pożyczki lub umowy dotyczące innych rodzajów wsparcia ze strony innych podmiotów, w tym finansowych<sup>31</sup>.

Poszczególne kraje, implementując BRRD, miały dowolność w doprecyzowaniu tego zapisu wskazując, w jakiej kwocie i z jakich środków alternatywnych mogą korzystać ich fundusze *resolution*.

### 3.5. Wzajemne pożyczki między funduszami *resolution*

Dyrektywa BRR wskazuje, że źródłem dopływu środków może być pożyczka od funduszu *resolution* z innego kraju<sup>32</sup>. Warunki udzielania takich pożyczek uzgadniane są między organami *resolution*. Krajowy organ *resolution* może wystąpić z wnioskiem o pożyczkę do pozostałych systemów *resolution* w UE, w przypadku gdy:

- składki *ex ante* zebrane na fundusz *resolution* nie są wystarczające,
- nadzwyczajnych składek w trybie *ex post* nie można nałożyć,
- alternatywne sposoby finansowania nie są bezpośrednio dostępne na rozsądnych warunkach.

Udzielenie/uzyskanie takiej pożyczki ma charakter konsensualny i jest warunkowane zdolnością pożyczkową innych funduszy. Ponadto, skorzystanie z tych możliwości wymaga odpowiednich uzgodnień pomiędzy stronami, poprzedzających ewentualne wystąpienie z wnioskiem o pożyczkę.

### 3.6. Udział rządu w *resolution*

Co do zasady cały proces *resolution* powinien być finansowany ze środków sektora bankowego. BRRD nie wyklucza jednak wykorzystania tzw. rządowych sposobów stabilizacji (dokapitalizowanie lub nacjonalizacja) w sytuacji, gdy *resolution* jest nieskuteczne lub niemożliwe do wdrożenia, a sytuacja zagraża stabilności systemu finansowego.

W obliczu problemów płynnościowych możliwy jest jednak alternatywny sposób wykorzystania środków rządowych. Obowiązujący *Komunikat bankowy* dopuszcza możliwość wykorzystania środków rządowych do udzielenia bankowi gwarancji lub pomocy na utrzymanie płynności. Komunikat nie precyzuje, czy pomoc taka może być udzielana jedynie poza *resolution* czy także równoległe do *resolution* (jako jeden z elementów działań podejmowanych wobec banku, który spełnia przesłanki

<sup>31</sup> Art. 105 Dyrektywy BRR.

<sup>32</sup> Art. 106 Dyrektywy BRR.

rozpoczęcia *resolution*). Z tego względu możliwe jest jej rozważenie jako jednego ze źródeł płynności w *resolution*. Każda pomoc na utrzymanie płynności lub udzielone gwarancje powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej albo notyfikowany jest zatwierdzony program dla sektora lub grupy banków. Komunikat określa także następujące zasady udzielania gwarancji lub pomocy na utrzymanie płynności<sup>33</sup>:

- gwarancje można przyznawać jedynie w odniesieniu do uprzywilejowanego i nowo wyemitowanego długu przez instytucję kredytową,
- gwarancji można udzielać w odniesieniu do instrumentów dłużnych o terminie zapadalności od 3 miesięcy do 5 lat, a udział gwarancji o dłuższym terminie zapadalności musi być ograniczony do jednej trzeciej nierozliczonych gwarancji udzielonych bankowi,
- za udzielenie gwarancji państwu należy się wynagrodzenie,
- w terminie 2 miesięcy konieczne jest przedłożenie KE planu restrukturyzacji,
- beneficjenci pomocy nie mogą wykorzystywać faktu otrzymania wsparcia w materiałach reklamowych.

W przypadku uruchomienia programu gwarancji i pomocy na utrzymanie płynności konieczne jest spełnienie dodatkowych warunków<sup>34</sup>:

- banki uczestniczące w programie nie mają niedoborów kapitałowych,
- gwarancje o terminie zapadalności przekraczającym 3 lata muszą być ograniczone do jednej trzeciej łącznej kwoty gwarancji przyznanej danemu bankowi,
- państwo członkowskie jest zobowiązane do składania KE (co 3 miesiące) sprawozdania z funkcjonowania programu, emisji długu objętego programem (w tym kosztu długu nieobjętego programem) oraz faktycznie poniesionych strat,
- program może zostać zatwierdzony na maksymalnie 6 miesięcy.

### 3.7. Płynność z banku centralnego

Odrębnym sposobem zabezpieczenia płynności dla banku w *resolution* może być jej pozyskanie z banku centralnego, który w systemie bankowym pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort*, LoLR). W UE wsparcie płynnościowe banku centralnego jest jednak ściśle uregulowane prawnie i warunkowane zakazem finansowania monetarnego<sup>35</sup>, regułami pomocy publicznej i przepisami BRRD.

Należy podkreślić, że bezpośrednie finansowanie przez bank centralny funduszu *resolution* jest niedopuszczalne. Europejski Bank Centralny (EBC) w Raporcie o konwergencji wskazuje jednoznacznie, że „...finansowanie funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i uzgodnień finansowych jest niezgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego. Jeżeli dany krajowy bank central-

<sup>33</sup> Komunikat bankowy, punkty 56–61.

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

<sup>35</sup> Art. 123 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.



ny jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie powinien on w żadnym razie przyjmować lub finansować zobowiązań instytucji pomostowej lub podmiotu zarządzającego aktywami”<sup>36</sup>. Przeprowadzenie *resolution* jest bowiem zadaniem rządu, a nie banku centralnego. Fundusz *resolution* nie może być uzupełniany kredytem z banku centralnego, tak jak to ma miejsce w przypadku funduszu gwarantowania depozytów.

Jednocześnie regulacje unijne precyzują, że w planach *resolution* wsparcie z banku centralnego może być uwzględniane tylko pod warunkiem, że będzie ono wsparciem płynnościowym odbywającym się w ramach standardowych operacji banku centralnego (ang. *central bank facilities*). Jak już wspomniano, plany *resolution* nie mogą zakładać korzystania ze wsparcia banku centralnego na niestandardowych warunkach/warunkach odbiegających od ogólnie przyjętych.

Nieuwzględnienie powyższego wsparcia w planie *resolution* nie wyklucza jednak jego wykorzystania po uruchomieniu procedury. Restrukturyzowany podmiot może bowiem doświadczyć wzmożonych i czasem niespodziewanych kłopotów płynnościowych. Może on wówczas ubiegać się o wsparcie z banku centralnego nie tylko w ramach operacji standardowych, ale również na warunkach niestandardowych. Bank centralny może udzielić wsparcia w ramach realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji, którym jest awaryjne wsparcie płynnościowe – ELA. Uruchomienie ELA może okazać się niezbędne z punktu widzenia skuteczności podejmowanych działań *resolution*, powinno ono jednak stanowić uzupełnienie finansowania z funduszu *resolution*, a nie zastępować go<sup>37</sup>. Tak jak w przypadku każdego innego udzielenia ELA, tak i w tym przypadku muszą zostać spełnione jednak określone warunki. Precyzuje je Komunikat bankowy<sup>38</sup>:

- a) instytucja kredytowa tymczasowo straciła płynność finansową, ale w momencie zasilania płynnością jest wypłacalna, a samo zasilenie wystąpiło w wyjątkowych okolicznościach i nie stanowi elementu szerszego pakietu pomocy;
- b) operacja jest w pełni zabezpieczona zabezpieczeniem poddanym odpowiedniej redukcji wartości, stosownie do jej jakości i wartości rynkowej;
- c) bank centralny pobiera od beneficjenta odsetki o stopie odsetek karnych;
- d) środek podejmowany jest przez bank centralny z własnej inicjatywy, a w szczególności nie jest wsparty żadną kontrgwarancją państwową<sup>39</sup>;

<sup>36</sup> EBC, Raport o konwergencji, 2018, s. 36.

<sup>37</sup> O. Croitoru, M. Dobler, J. Molin, *Resolution Funding: Who Pays when Financial Institutions Fail?*, IMF Technical Notes and Manuals, 2018.

<sup>38</sup> Komunikat bankowy KE, punkt 62.

<sup>39</sup> Warunek ten należy interpretować w taki sposób, że decyzja banku centralnego o udzieleniu wsparcia płynnościowego jest w pełni niezależna (bank centralny dysponuje pełną dyskrejonalnością), w tym niezależna od możliwości udzielenia przez rząd gwarancji zabezpieczającej wiarytelność banku centralnego. Innymi słowy, fakt udzielenia przez rząd gwarancji na płynność z banku centralnego nie może być czynnikiem decydującym o udzieleniu wsparcia. Potwierdzeniem takiej interpretacji są opinie EBC, np. opinia wydana w związku z nowelizacją belgijskich regulacji w zakresie gwarancji rządowej na płynność z banku centralnego: EBC, Opinion of the European Central Bank of 17 November 2016 on a draft law abolishing the State guarantee provided in connection with emer-



oraz Raport o konwergencji EBC<sup>40</sup>:

Awaryjne wsparcie płynności udzielane przez krajowy bank centralny niezależnie i na zasadzie pełnej uznaniowości wypłacalnym instytucjom kredytowym za zabezpieczeniem w formie gwarancji państwa musi spełniać następujące kryteria:

- a) należy zagwarantować, aby kredyt udzielany przez krajowy bank centralny był możliwie krótkoterminowy;
- b) musi istnieć zagrożenie stabilności systemu;
- c) nie może być wątpliwości co do ważności prawnej oraz wykonalności gwarancji państwa zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym oraz
- d) nie może być wątpliwości co do ekonomicznej adekwatności gwarancji państwa, przy czym gwarancja ta powinna obejmować zarówno kwotę główną kredytu, jak i odsetki.

Należy zaznaczyć, że w momencie uruchamiania *resolution* sytuacja finansowa banku, w tym jego wypłacalność będzie najprawdopodobniej oceniana negatywnie. To może uniemożliwiać udzielenie wsparcia płynnościowego z banku centralnego. Wydaje się jednak, że po realizacji planu *resolution* gwarantującego pokrycie strat i odpowiednie dokapitalizowanie podmiotu, bank centralny będzie miał wystarczającą podstawę do uznania, że kapitałowe warunki udzielenia wsparcia płynnościowego są ponownie spełnione.

Szczególnie istotny z perspektywy banku centralnego jest ponadto wymóg przedstawienia akceptowalnych zabezpieczeń. Warunek ten może być jednak trudny do spełnienia, także z uwagi na fakt, że często banki zagrożone upadłością korzystają z płynności z banku centralnego również na wcześniejszym etapie, przed *resolution*. Problem braku zabezpieczenia uwiódł się chociażby w przypadku Banco Popular Español SA (BPE), który ostatecznie musiał zostać poddany *resolution* – patrz Ramka 6.

**Ramka 6. *Resolution* hiszpańskiego Banco Popular Español jako przykład *resolution* z powodu problemów płynnościowych**

W dniu 7 czerwca 2017 r. Banco Santander SA ogłosił przejście BPE – 6-tego co do wielkości banku w Hiszpanii – za cenę 1 euro. Przejście BPE było pierwszym przypadkiem realizacji procesu *resolution* w unii bankowej na podstawie decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB)<sup>a</sup>. W proces zaangażowany był również EBC oraz krajowy organ *resolution* w Hiszpanii (FROB)<sup>b</sup>. Na uwagę zasługuje także fakt, że bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia procesu *resolution* były problemy płynnościowe banku, do których przyczynił się silny odpływ depozytów jednostek administracji lokalnej<sup>c</sup>. EBC jako nadzorca BPE ocenił, że ze względu na gwałtownie pogarszającą się sytuację płynnościową, bank w najbliższej przyszłości nie będzie w stanie obsługiwać

gency liquidity assistance, CON/2016/55, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AB0055&from=EN> (dostęp: 01.10.2020).

<sup>40</sup> EBC, Raport o..., op. cit., s. 35.

## Ramka 6 – cd.

swoich zobowiązań i z tego powodu jest zagrożony upadłością (ang. *failing or likely to fail*, FOLTF). W konsekwencji, SRB jako organ *resolution* banku dokonała oceny występowania przesłanki interesu publicznego. Ocena ta była pozytywna ze względu na konieczność zachowania ciągłości funkcji krytycznych banku i uniknięcia negatywnych skutków dla stabilności finansowej.

Przed uruchomieniem *resolution* BPE skorzystał z awaryjnego wsparcia płynnościowego z Banku Hiszpanii w kwocie 3,6 mld euro, ale kontynuacja tego wsparcia była niemożliwa ze względu na brak odpowiedniej jakości aktywów do przedstawienia jako zabezpieczenie ELA. Według niektórych źródeł, stosowane przez EBC *haicuty* były bardzo wysokie i sięgały nawet ponad 90%. Sytuacja płynnościowa ustabilizowała się dopiero po przejściu banku w ramach procedury *resolution*<sup>d</sup> (już bez konieczności wsparcia EBC). W opinii E. König, przewodniczącej SRB, Banco Santander S.A. dostarczył przejmowanemu BPE więcej płynności niż byłaby w stanie dostarczyć SRB<sup>e</sup>, przy czym nie było podmiotów rynkowych chętnych do udzielenia pożyczki o wymaganej skali<sup>f</sup>.

- <sup>a</sup> W UE krajowe organy *resolution* przeprowadzały już procedury *resolution* wobec mniejszych podmiotów w krajach strefy euro (np. Cooperative Bank of Peloponnese w Grecji) lub w krajach, które nie należą do unii bankowej (np. resolution Andelskassen J.A.K. Slagelse w Danii). Działania te jednak nie zawsze obejmowały zastosowanie wszystkich zasad zawartych w BRRD (np. brak pełnego obciążenia stratami wierzycieli banków), <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds> (dostęp: 22.05.2020).
- <sup>b</sup> Fondo de reestructuración ordenada bancaria.
- <sup>c</sup> B. Mesnard, A. Margerit, M. Magnus, *Briefing. The resolution of Banco Popular*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 602.093, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL\\_BRI\(2017\)602093\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020).
- <sup>d</sup> Financial Times, Banco Popular faced eurozone's first large-scale bank run, ECB says, <https://www.ft.com/content/467b56e8-1bff-3034-83a4-c91bb5f8ed24> (dostęp: 23.09.2020); Banco Popular burnt through 3,6bn euro in two days ahead of rescue, <https://www.ft.com/content/f43d182c-4c4f-11e7-a3f4-c742b9791d43> (dostęp: 23.09.2020); *Briefing: The resolution of Banco Popular*, European Parliament, 2017.
- <sup>e</sup> <https://luxtimes.lu/economics/33417-ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 14.10.2020) oraz J. Deslandes, M. Magnus, *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 624.402 – July 2019 s. 9-10, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624402/IPOL\\_BRI\(2018\)624402\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624402/IPOL_BRI(2018)624402_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020)
- <sup>f</sup> M. Demerzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies of The Union, European Parliament, PE 624.422, s. 6, [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/11/IPOL\\_IDA2018624422\\_EN.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/11/IPOL_IDA2018624422_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020).

Na świecie znane są przypadki stworzenia przez bank centralny specjalnego narzędzia (innego niż standardowe operacje banku centralnego lub ELA) polegającego na udostępnianiu płynności w celu wsparcia procesu *resolution* banku (np. w Wielkiej Brytanii i Kanadzie)<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> P. Fioretti, O. Francova, M. Hesketh, N. Mascher, R. Strauch, F. Vancompernelle, *Completing banking union to support Economic and Monetary Union*, European Stability Mechanism, 2019, s. 38.

**Ramka 7. ELA w *resolution* – przykład Wielkiej Brytanii i Kanady**

W Wielkiej Brytanii przyjęto model, zgodnie z którym organem *resolution* jest bank centralny, nie utworzono jednak w nim odrębnego funduszu *resolution* finansowanego ze składek *ex ante* przez sektor bankowy. Ewentualne działania restrukturyzacyjne są przeprowadzane przez BoE, natomiast są one finansowane z budżetu państwa, który jest corocznie zasilany przez banki dwoma podatkami (tzw. *bank levy* oraz podatek od zysków)<sup>a</sup>. W ramach swojego mandatu jako banku centralnego, BoE wypracował odrębny mechanizm wsparcia płynnościowego dedykowany podmiotom w *resolution*, tzw. *Resolution Liquidity Framework* (RLF). RLF może być wykorzystany w przypadku przeprowadzania *resolution* pojedynczego banku, towarzystwa budowlanego<sup>b</sup>, firmy inwestycyjnej lub grupy kapitałowej. Podmiot korzystający z RLF musi spełniać warunki dostępu (w tym dotyczące zabezpieczenia) określone dla wsparcia płynnościowego w ramach *Sterling Monetary Framework*<sup>c</sup>. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w *Memorandum of Understanding on resolution planning and financial crisis management*, wszelkie wykorzystanie środków publicznych w *resolution* oraz wykorzystanie wsparcia płynnościowego w ramach RLF wymaga autoryzacji Skarbu Państwa.

BoE jest zobowiązany przedstawić uprzednio Skarbowi Państwa:

- projekt planu *resolution*,
- implikacje zastosowania planu *resolution* dla funduszy publicznych, w szczególności informację o konieczności zabezpieczenia wsparcia płynnościowego BoE przez Skarb Państwa (*indemnification*),
- ocenę ryzyka systemowego restrukturyzowanego podmiotu,
- wszelkie analizy, które w ocenie BoE mają znaczenie dla oceny wpływu realizacji planu *resolution* na fundusze publiczne.

Skarb Państwa analizuje każdy przypadek indywidualnie w kontekście danego planu *resolution* oraz konieczności stosowania narzędzia *resolution*.

Wszelkie straty poniesione przez BoE oraz Skarb Państwa w konsekwencji udzielenia wsparcia płynnościowego w ramach RLF powinny zostać pokryte *ex post* przez wspieraną instytucję i sektor bankowy zgodnie z wytycznymi FSB i przepisami zawartymi w BRRD. Wsparcie płynnościowe w ramach RLF może być udzielone w różnych walutach, w kwocie i na okres niezbędny do odzyskania przez podmiot poddany przymusowej restrukturyzacji dostępu do finansowania rynkowego, a także na warunkach służących efektywności procesu *resolution* i ochronie środków publicznych oraz zachęających podmiot do powrotu do finansowania rynkowego.

W Kanadzie również został opracowany kompleksowy mechanizm udzielania wsparcia przez bank centralny bankowi w *resolution*. Zasady udzielania ELA dopuszczają tu bowiem jednoznacznie możliwość wsparcia banku zarówno na etapie jego samodzielnej naprawy, jak i przymusowej restrukturyzacji. Bank centralny uznaje bowiem za celowe wsparcie tego procesu w ramach swoich kompetencji. Decyzję w tym zakresie podejmuje samodzielnie, po tym jak stwierdzi spełnienie przez podmiot określonych *ex ante* warunków. Należy do nich przede wszystkim stwierdzenie, że podmiot ubiegający się o ELA posiada wiarygodny plan *resolution*. Bank centralny musi być przekonany, że długookresowa rentowność podmiotu zostanie utrzymana lub odbudowana w uporządkowany sposób, bez negatywnych konsekwencji o charakterze systemowym. Bank centralny nie wpływa przy tym na proces odbudowy lub przymusowej restrukturyzacji podmiotu, jednak przed udzieleniem ELA bada dokładnie spełnienie warunków jej otrzymania. Bank centralny uważa, że plan *resolution* podmiotu jest wiarygodny, jeśli:

**Ramka 7 – cd.**

- zakłada utrzymanie krytycznych dla stabilności finansowej funkcji podmiotu,
- zawiera odpowiednią strategię, która może zostać wdrożona niezwłocznie w celu zaadresowania występujących scenariuszy szokowych,
- zapewnia efektywną koordynację i wymianę informacji między zaangażowanymi instytucjami,
- zakłada takie odpowiednie finansowanie, aby ELA została użyta jedynie w sytuacji niedostępności prywatnych źródeł finansowania.

<sup>a</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/summer-budget-2015/summer-budget-2015> (dostęp: 14.10.2020).

<sup>b</sup> Instytucja finansowa będąca własnością jej członków, oferująca usługi finansowe i bankowe, w tym udzielanie kredytów hipotecznych.

<sup>c</sup> Bank of England, The Bank of England approach to resolution, 2017, s. 22, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2017/october/the-bank-of-england-approach-to-resolution.pdf> (dostęp: 27.04.2020).

## 4. Unia bankowa – koncepcje dostarczania płynności w *resolution* dla SRB

### 4.1. Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

Podstawowym źródłem finansowania procesu *resolution* w unii bankowej jest Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Fund*, SRF), który jest wspólnym funduszem *resolution* dla wszystkich krajów unii bankowej. Może on uczestniczyć w procesie *resolution* na zasadach określonych w Dyrektywie BRR oraz Rozporządzeniu ws. SRM<sup>42</sup>, co oznacza, że może on zapewnić zarówno wsparcie kapitałowe, jak i płynnościowe dla banku w *resolution*<sup>43</sup>.

W związku z niską wartością zgromadzonych środków w funduszu (33 mld<sup>44</sup> vs. docelowe ok. 60 mld<sup>45</sup>) w okresie przejściowym, kiedy fundusz jest dopiero tworzony, postanowiono o ustanowieniu mechanizmu dopełniającego wartość dostępnych w *resolution* środków do docelowej wartości SRF w okresie jego budowania. W tym

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Zgodnie z zasadami określonymi w Dyrektywie BRR oraz doprecyzowanymi w Rozporządzeniu ws. SRM, w finansowaniu procesu *resolution* w unii bankowej może uczestniczyć także fundusz gwarantowania depozytów. W unii bankowej nie stworzono jednak dotychczas wspólnego dla wszystkich krajów funduszu DGS (równoległego do wspólnego dla krajów funduszu *resolution*). W związku z tym, w przypadku *resolution*, za wsparcie procesu *resolution* odpowiadają krajowe fundusze *resolution*, do których należą banki zaangażowane w proces *resolution*.

<sup>44</sup> Dane według ostatniego komunikatu SRB. SRB, SRF grows to €33 billion after latest round of transfers, <https://srb.europa.eu/en/node/804> (dostęp: 28.09.2020).

<sup>45</sup> SRB, Single Resolution Fund Fact Sheet 2020 Contribution Period, [https://srb.europa.eu/sites/srb-site/files/2019\\_fact\\_sheet.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srb-site/files/2019_fact_sheet.pdf) (dostęp: 29.09.2020).

celu poszczególne kraje uczestniczące w unii bankowej podpisały z Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board*, SRB) bilateralne umowy pożyczki (ang. *Loan Facility Agreements*, LFAs). Wysokość dostępnej w danym roku pożyczki jest równa różnicy między docelową kwotą, jaka powinna być wniesiona przez dane państwo do SRF a aktualnie odprowadzoną kwotą. Oznacza to, że wielkość dostępnego ze strony państw członkowskich finansowania zmniejsza się z roku na rok (wraz ze wzrostem środków w SRF). Pożyczki będą dostępne dla SRF do końca trwania okresu przejściowego, tj. do końca 2024 r., a wszelkie udzielone przez kraj wsparcie finansowe musi zostać zwrócone ze składek sektora bankowego.

Opisany wyżej tymczasowy mechanizm finansowania *resolution*, który może być wykorzystany także na wsparcie płynnościowe, zostanie zastąpiony przez docelowy mechanizm zabezpieczający (ang. *common backstop*). Dostarczycielem *common backstop* dla SRF będzie Europejski Mechanizm Stabilności (ang. *European Stability Mechanism*, ESM), który zostanie wyposażony w uprawnienie do udzielenia przez Radę Dyrektorów (ang. *Board of Directors*) pożyczki na wniosek SRB. Przyjęte porozumienie przewiduje, że *backstop* przyjmie formę odnawialnej linii kredytowej ESM dla SRF<sup>46</sup> (zastępując jednocześnie instrument bezpośredniej rekapitalizacji aktualnie znajdujący się w zestawie narzędzi ESM) o okresie zapadalności wynoszącym 3 lata (z możliwością przedłużenia o maksymalnie 2 lata na wniosek SRB; możliwe jest także udzielenie finansowania na 5 lat, jeśli zagrożona jest stabilność strefy euro)<sup>47</sup>. Celem ograniczenia zapadalności linii kredytowej jest zapewnienie neutralności fiskalnej *common backstop*. Instrument ten wstępnie będzie dostępny dla SRB przez 10 lat<sup>48</sup>.

Wielkość dostępnej kwoty ma być „dopasowana” do docelowej wielkości SRF po okresie przejściowym i wstępnie została zaproponowana na poziomie 68 mld euro<sup>49</sup>. Jak podkreślono, kwota ta będzie mogła być wykorzystana zarówno na pokrycie potrzeb kapitałowych, jak i płynnościowych podmiotów w *resolution*<sup>50</sup>. ESM zaproponował dodatkowe zasady, które powinny mieć zastosowanie w sytuacji, kiedy *common backstop* byłby udzielany w celu wsparcia płynnościowego procesu *resolution*. Zgodnie z nimi, wypłata takiego wsparcia powinna być moż-

<sup>46</sup> Kraje uczestniczące w unii bankowej niebędące członkami strefy euro (tj. niemogące korzystać z instrumentów ESM) zobowiązane będą do zawarcia z SRB umów o równoległe linie kredytowe, których warunki będą analogiczne do linii kredytowej z ESM (wysokość udostępnianego finansowania ma być proporcjonalna do wniesionych do SRF składek *ex ante*). Celem jest bowiem zapewnienie ekwiwalentnego traktowania krajów ze strefy euro oraz spoza niej.

<sup>47</sup> Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund, [https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop\\_041218\\_final\\_clean.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop_041218_final_clean.pdf) (dostęp: 15.06.2020).

<sup>48</sup> ESM, Draft Guideline on the Backstop Facility to the SRB for the SRF, <https://www.consilium.europa.eu/media/41668/20191206-draft-backstop-guideline.pdf> (dostęp: 22.06.2020).

<sup>49</sup> ESM, Draft Board of Governors Resolution for the Nominal Cap and the Provisions on the Procedure for the Verification of Compliance with the Condition of the Permanence of the Legal Framework for Bank Resolution, <https://www.consilium.europa.eu/media/41669/20191206-draft-bog-resolution-1-nominal-cap.pdf> (dostęp: 22.06.2020).

<sup>50</sup> Terms of reference of the common backstop..., *op. cit.*

liwa w transzach, zastosowanie miałyby także odmienny mechanizm odpłatności (szczegóły poniżej). Pierwotny termin zapadalności powinien wynosić 12 miesięcy. Ponadto oczekuje się, że płynność udzielana przez SRB bankom będzie miała charakter zabezpieczony<sup>51</sup>.

W ciągu pierwszych 3 lat korzystania ze środków linii kredytowej jej koszt (marżę) ustalono na poziomie 35 punktów bazowych (ang. *basic points*, bps). W kolejnych latach marża ta będzie rosła o 15 bps<sup>52</sup>. Natomiast w przypadku udzielenia przez ESM pożyczki SRF na pokrycie potrzeb płynnościowych banku w *resolution*, marża w wysokości 35 bps miałyby zastosowanie tylko przez pierwsze 6 miesięcy, a następnie wzrastałyby o 15 bps co kolejne 3 miesiące. Jednakże Rada Dyrektorów jest uprawniona do złagodzenia w całości lub w części formuły podwyższania marży<sup>53</sup>. Ponadto SRB może być obciążona na rzecz ESM opłatą serwisową (ang. *service fee*) w wysokości 1 140 000 euro rocznie, jak również tzw. *commitment fee* w wysokości kosztów, jakie ESM będzie ponosił z tytułu pozyskania środków na rzecz SRB przed ich wypłatą<sup>54</sup>.

Decyzja o udostępnieniu środków będzie podejmowana przez Radę Dyrektorów ESM indywidualnie dla każdego przypadku *resolution*, na wniosek SRB. Przewidziano także, że ESM będzie miał status wierzyciela uprzywilejowanego. Jak uzgodniono, co do zasady proces decyzyjny powinien trwać nie dłużej niż 12 godzin, a w szczególnie złożonych przypadkach maksymalnie 24 godziny. Określono także wstępne kryteria wypłaty wsparcia z ESM w ramach *common backstop*, na które składają się:

- ostateczność korzystania ze wsparcia (ang. *last resort*),
- respektowanie zasady neutralności fiskalnej (obowiązek spłaty udzielonego finansowania),
- pełna zgodność *resolution* z zasadami określonymi w Dyrektywie BRR oraz Rozporządzeniu ws. SRM,
- dostępność wnioskowanej kwoty wsparcia z perspektywy ESM,
- brak sytuacji niespłacenia finansowania udzielonego wcześniej przez ESM lub innego finansowania, dla których nie przedstawiono satysfakcjonującego planu spłaty,
- niezmiennosc ram prawnych<sup>55</sup>.

W porozumieniu przewidziano możliwość wcześniejszego wprowadzenia *common backstop* niż po upływie okresu przejściowego (tj. jeszcze w trakcie trwania okresu przejściowego w budowaniu SRF) poprzez wprowadzenie zmian do umowy międzyrządowej regulującej zasady przekazywania i uwspólniania składek do SRF (ang. *intergovernmental agreement*, IGA). Warunkiem był jednak wystarczający postęp w redukcji ryzyka w bankach, który miał zostać oceniony w 2020 r., a który

<sup>51</sup> ESM, Draft Guideline on the Backstop..., *op. cit.*

<sup>52</sup> Terms of reference of the common backstop..., *op. cit.*

<sup>53</sup> ESM, Darft Board of Governors Resolution to Grant the Backstop Facility, <https://www.consilium.europa.eu/media/41670/20191206-draft-bog-resolution-2-key-financial-terms.pdf> (dostęp: 22.06.2020).

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Terms of reference of the common backstop..., *op. cit.*



w ocenie decydentów został spełniony. Z tego powodu *common backstop* ma być dostępny już od 2022 r.<sup>56</sup>

Nadal nie powstał wspólny dla wszystkich krajów unii bankowej system gwarantowania depozytów, a więc nie jest możliwe wykorzystanie w *resolution* środków z paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów<sup>57</sup>. Poszczególne kraje mogą rozważyć pomoc płynnościową z krajowych funduszy gwarantowania depozytów, o ile taką możliwość przewidują rozwiązania krajowe.

## 4.2. Wsparcie płynnościowe z EBC

Kolejnym źródłem wsparcia płynnościowego dla banku działającego na obszarze unii bankowej w *resolution* może być bank centralny. Bankiem centralnym krajów strefy euro uczestniczących w unii bankowej jest Europejski Bank Centralny. Oznacza to, że ewentualne wsparcie płynnościowe banku w *resolution*, które miałyby nastąpić w ramach standardowych operacji zostanie dostarczone właśnie przez EBC. Jednak funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji, jaką jest awaryjne zasilenie banku w płynność (ELA), nie została scentralizowana w strefie euro i wciąż odpowiadają za nią krajowe banki centralne. Określono jednak zasady przyznawania ELA przez banki centralne Eurosystemu. Zostały one zawarte w dokumencie z 9 listopada 2020 r. (wcześniejsza wersja dokumentu opublikowana była 17 maja 2017 r.) – tzw. porozumienie o ELA<sup>58</sup>. W szczególności przewiduje się następujące wymogi, które musi spełnić ELA udzielana przez bank centralny Eurosystemu:

- bank beneficjent powinien być uznany za wypłacalny,
- czas udzielenia wsparcia nie powinien przekraczać 12 miesięcy,
- zastosowanie ma karna stopa procentowa w wysokości publikowanej przez EBC stopy standardowych operacji kredytowych (obecnie 0,25%) powiększona o 100 punktów bazowych,
- wsparcie płynnościowe może zostać udzielone na okres do 12 miesięcy (jeśli okres ten ustalono na dłuższy niż 6 miesięcy, prezes danego banku centralnego musi przedstawić prezesowi EBC strategię wyjścia z ELA; jednocześnie zasady dają możliwość przedłużenia okresu trwania wsparcia ponad rok, jeśli jest to uzasadnione, a Rada Prezesów EBC nie zgłosi w tej sprawie sprzeciwu),

<sup>56</sup> Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/> (dostęp: 10.03.2021).

<sup>57</sup> Ta niewątpliwa wada unii bankowej (ryzyko jej niedokończenia, w szczególności brak wspólnego gwarantowania depozytów) wskazywana jest w literaturze przedmiotu od dawna, np. L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, vol. 11, nr 2, cz. 1, s. 457–467; M. Zaleska, *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015, s. 30–31.

<sup>58</sup> ECB, *Agreement on emergency liquidity assistance*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.agreementemergencyliquidityassistance202012~ba7c45c170.en.pdf?dca797da3212289956ac24df607eb168> (dostęp: 26.02.2021).

- każdy bank, któremu udzielono ELA, jest zobowiązany do przedstawienia w ciągu 2 miesięcy planu finansowania, który powinien być aktualizowany w trakcie wykorzystywania ELA; ponadto instytucja będąca beneficjentem ELA musi przedkładać comiesięcznie informację o poziomie kapitału banku, a także przygotować plan rekapitalizacji, jeśli przy udzielaniu ELA nie spełniała wymogów w zakresie funduszy własnych.

EBC zdefiniował także, co rozumie pod pojęciem banku wypłacalnego. Jest nim podmiot spełniający wymogi kapitałowe w zakresie współczynników CET1, AT1 oraz T2 lub też niespełniający ich, ale mający realne perspektywy ich osiągnięcia w ciągu 24 tygodni od zakończenia kwartału, w którym stwierdzono niedobór kapitału. W wyjątkowych przypadkach Rada Prezesów EBC może przedłużyć ten okres. EBC nie może przy tym udzielić wsparcia bankom niewypłacalnym, gdyż stanowiłoby to złamanie zakazu finansowania monetarnego. Wydaje się jednak, że takie elastyczne podejście do oceny wypłacalności banku pozwala na udzielenie wsparcia również tym bankom, których wypłacalność przedstawia się słabiej i jest dopiero odbudowywana, np. w procesie *resolution*.

Uwarunkowania udzielania standardowego ELA mogą jednak ograniczać zastosowanie tego instrumentu, dlatego niektóre kraje wypracowały odrębne mechanizmy wsparcia płynnościowego *resolution*, np. Wielka Brytania oraz Kanada (Ramka 7). Również EBC po doświadczeniach związanych z *resolution* BPE (Ramka 6) rozważa wprowadzenie kompleksowego rozwiązania dedykowanego płynnościowemu wsparciu podmiotów w *resolution*<sup>59</sup>. Robocze założenia tzw. *Eurosystem Resolution Liquidity Framework* (ERL) przedstawiają się następująco<sup>60</sup>:

- bank powinien zostać uznany za zagrożony upadłością (FOLTF),
- SRB powinno przyjąć wobec banku program *resolution*,
- *resolution* nie powinno doprowadzić do likwidacji banku (nie powinno się dostarczać płynności bankowi, który ma opuścić rynek),
- bank powinien być dopuszczony do operacji polityki pieniężnej Eurosystemu,
- wsparcie płynnościowe powinno być oprocentowane co najmniej na poziomie kredytu w banku centralnym (ang. *marginal lending facility*),
- wsparcie płynnościowe powinno być objęte gwarancją organów publicznych na poziomie UE, ze względu na prawdopodobnie niższą jakość aktywów przyjmowanych przez EBC jako zabezpieczenie w ramach ERL lub, w wyjątkowych sytuacjach, udzielanie wsparcia płynnościowego bez innych zabezpieczeń.

<sup>59</sup> A. Weber, A. Speciale, *ECB Weighs Emergency Cash Injections to Smooth Bank Rescues*, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-09/ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 23.09.2020) oraz <https://www.bankofgreece.gr/en/news-and-media/press-office/news-list/news?announcement=65699610-fef6-48b1-b93f-aa471568568f> (dostęp: 14.10.2020).

<sup>60</sup> <https://luxtimes.lu/economics/33417-ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 14.10.2020) oraz J. Deslandes, M. Magnus, *Banking Union: Towards...*, op. cit., s. 9–10.



Rozważane przez EBC narzędzie ma mieć stały charakter, tj. stanie się nowym, stałym narzędziem w instrumentarium EBC. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do tradycyjnej ELA, ERL powinien być narzędziem zcentralizowanym na poziomie EBC, a nie leżącym w gestii krajowych banków centralnych<sup>61</sup>.

## 5. Alternatywne sposoby wzmocnienia dostępu do źródeł płynności

Opisane wcześniej źródła płynności w *resolution* obarczone są licznymi ograniczeniami (np. co do maksymalnej wysokości, jaka może być udostępniona konkretnemu bankowi) lub warunkami (np. co do wypłacalności podmiotu otrzymującego wsparcie). Dostępność poszczególnych źródeł jest wysoce zależna od sytuacji danego banku, a także od ogólnej sytuacji w sektorze finansowym. Zdolność pozyskania finansowania przez fundusz *resolution* będzie bowiem zależeć od perspektywy sytuacji finansowej całego sektora bankowego. Składki od banków stanowiąc będą potencjalne źródło spłaty finansowania rynkowego. Oznacza to zatem, że im trudniejsza sytuacja finansowa sektora, tym gorsze perspektywy spłaty finansowania, a zatem niższa dostępność źródeł rynkowych w sytuacji, kiedy fundusze te są najbardziej potrzebne. Ponadto pozyskiwanie finansowania na rynkach wiązałoby się także z koniecznością nadania funduszom *resolution* ratingów i rozwoju zasobów kadrowych, które dbałyby o regularną aktywność funduszu na rynkach (celem ustabilizowania poziomu kosztu finansowania oraz stworzenia potencjalnej bazy inwestorów).

Nawet jeśli różne źródła finansowania będą możliwe do wykorzystania w procesie *resolution*, może okazać się, że będą one niewystarczające, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że banki w kryzysie często nie odzyskują natychmiastowo dostępu do rynku. Co więcej, działania restrukturyzacyjne banków wymagają zazwyczaj czasu. Zarówno odzyskanie wiarygodności, jak i zbudowanie bufora aktywów, mogących służyć jako zabezpieczenie transakcji z innymi bankami, może nie być szybkie. Oznacza to, że wsparcie płynnościowe musi być zapewnione nie tylko w dniu uruchomienia *resolution*, ale także w okresie po jego wdrożeniu. To z kolei wymaga znacznych zasobów po stronie potencjalnych dostarczcycieli płynności.

Ze względu na wskazane wyżej problemy i ograniczenia związane z dostępnymi źródłami płynności konieczne staje się poszukiwanie nowych, dodatkowych źródeł finansowania banków w procesie *resolution*. Poniżej przedstawiono propozycje dodatkowych działań, jakie w ostatnim czasie pojawiły się w opracowaniach poświęconych zagadnieniu płynności w *resolution*.

<sup>61</sup> J. Deslandes, M. Magnus, *Banking Union: Towards...*, op. cit., s. 9–10.

### 5.1. Wzmocnienie zasobów płynnościowych banków na wypadek *resolution*

Podstawowym sposobem zabezpieczenia płynności, która może być wykorzystana w procesie *resolution*, jest dalsza próba wzmocnienia wewnętrznych zasobów płynnościowych banków.

Działania te mogłyby obejmować wynegocjowanie przez bank z innymi uczestnikami rynku umów, w ramach których na etapie *resolution* bank otrzymywałby dostęp do dodatkowego źródła finansowania (w formie *stand-by arrangement*). Wydaje się, że takie rozwiązanie rynkowe byłoby dla banków korzystne zamiast narzuconych odgórnie kolejnych regulacji. Z drugiej jednak strony może być ono trudne do wdrożenia, ze względu na potencjalny brak prywatnych podmiotów chętnych do udzielania nowego finansowania w momencie, kiedy sytuacja finansowa banku ulega znacznemu pogorszeniu.

Z kolei, aby zapewnić aktywa mogące być zabezpieczeniem operacji refinansujących z podmiotami rynku lub bankiem centralnym, banki mogłyby utworzyć pule zabezpieczeń (ang. *collateral pools*) – w formie sieci banków z wydzielonymi pulami lub w formie prywatnego funduszu na wzór funduszu *resolution*, które kumulowałyby aktywa z sektora bankowego. Stworzony w ten sposób fundusz aktywów mógłby pożyczać bankowi w *resolution* zabezpieczenie lub przedkładać je w jego imieniu w banku centralnym (pod warunkiem, że aktywa te spełniałyby jego wymogi). Aby zrekompensować wpływ takiego rozwiązania na pozostałe banki, podmioty przekazujące aktywa lub kontrybuujące do funduszu aktywów otrzymywałyby opłatę od banku-beneficjenta<sup>62</sup>. Trudno jednak ocenić, czy banki byłyby zainteresowane współpracą w takim zakresie.

Wartym rozważenia pomysłem jest także zwiększenie ilości aktywów posiadanych przez bank, które mogą być wykorzystane jako zabezpieczenie w operacjach rynkowych, poprzez wprowadzenie maksymalnego poziomu tzw. *asset encumbrance ratio*. Zapewniłoby to większą dostępność nieobciążonych aktywów w bankach<sup>63</sup>. Limity takie mogłyby być określone indywidualnie dla każdego banku w planie naprawy lub *resolution* (na wzór wymogu MREL).

Innym rozwiązaniem mógłby być dodatkowy wymóg utrzymywania w bilansie portfela nieobciążonych aktywów, do wykorzystania jako zabezpieczenie transakcji refinansujących jedynie w ramach procesu *resolution*. Oba powyższe rozwiązania byłyby jednak nowymi wymogami dla banków.

<sup>62</sup> P. Fioretti, O. Francova, M. Hesketh, N. Mascher, R. Strauch, F. Vancompernelle, *Completing banking union...*, *op. cit.*, s. 38.

<sup>63</sup> P. Fioretti, *Alternative options of a euro area resolution liquidity framework*, [https://cepr.org/sites/default/files/Session%203\\_2.%20Paolo%20Fioretti\\_0.pdf](https://cepr.org/sites/default/files/Session%203_2.%20Paolo%20Fioretti_0.pdf) (dostęp: 10.06.2020).

## 5.2. Zabezpieczenie fiskalne dla funduszu *resolution* (ang. *fiscal backstop*)

Co do zasady, zgodnie z celami *resolution* środki rządowe nie powinny finansować przymusowej restrukturyzacji konkretnego banku (źródłem finansowania kryzysu banku powinni być jego akcjonariusze i wierzyciele lub sektor w formie funduszu *resolution*). Fundusze *resolution* mogą udzielać wsparcia płynnościowego dla banku w *resolution* bez ograniczeń, ale silnie ograniczona jest wielkość środków, jakimi dysponują. Z tego względu ważne jest stworzenie efektywnego fiskalnego zabezpieczenia dla funduszy *resolution*, które zwiększy wielkość ich środków.

W UE wsparcie publiczne dla konkretnego banku podlega zasadom podziału obciążeń, tzw. *burden sharing*, oraz konieczności notyfikacji KE. Natomiast wsparcie udzielane przez państwo na rzecz funduszu *resolution* nie stanowi pomocy publicznej (ang. *state aid*), ponieważ:

- fundusz *resolution* nie jest podmiotem ekonomicznym w rozumieniu zasad pomocy publicznej,
- decyzja organu *resolution* o uruchomieniu procedury *resolution* nie jest zależna od faktu udzielenia pomocy ze środków rządowych, tj. organ *resolution* nie jest agentem państwa, który wdraża gwarancję na rzecz konkretnego banku, a odrębnym podmiotem, który podejmuje samodzielną decyzję o podjęciu działań wobec banku<sup>64</sup>.

Niewątpliwie *fiscal backstop*, jako mechanizm zabezpieczający powinien być wykorzystywany jako ostateczność po tym, jak wszystkie inne rynkowe źródła finansowania procesu *resolution* zostaną wykorzystane. Aby zapewnić neutralność fiskalną takiego rozwiązania w średnim terminie, pomoc przyznana w ramach *fiscal backstop* powinna podlegać zwrotowi ze środków zgromadzonych przez sektor bankowy<sup>65</sup>. Tak proponowane zasady działania *fiscal backstop* wynikają z tego, że celem *resolution* jest m.in. ochrona finansów publicznych, a jego naczelną regułą jest finansowanie ze środków sektora bankowego<sup>66</sup>.

Warto zauważyć, że niektóre kraje – np. Dania (Ramka 8) – zdecydowały się na jednoznaczne zapisanie w regulacjach dostępu funduszu *resolution* do zabezpieczenia fiskalnego w znacznej lub nawet nieograniczonej wysokości.

<sup>64</sup> State aid control, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html) (dostęp: 05.06.2020); Department for Business Innovation & Skills, State Aid: The Basics Guide, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf) (dostęp: 09.06.2020).

<sup>65</sup> European Commission, COMPLETING EUROPE'S ECONOMIC AND MONETARY UNION The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/backstop-banking-union\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/backstop-banking-union_en.pdf) (dostęp: 05.06.2020).

<sup>66</sup> Art. 31 Dyrektywy BRR.

**Ramka 8. *Fiscal backstop* – przykład Danii**

W Danii funkcje organu *resolution* dzielą między sobą organ nadzoru oraz spółka *Financial Stability Company* (FSC). Docelowy fundusz *resolution* wynosi 1% depozytów gwarantowanych i jest finansowany przede wszystkim ze składek. Możliwe jest także pozyskiwanie finansowania przez pożyczki z rynku oraz – jako *last resort* – od FSC i budżetu państwa. Nie istnieje przy tym limit na pożyczki z budżetu. Nie wymagają one zgody parlamentu, a ich udzielenie jest bardzo szybkie – w ciągu jednego dnia<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Denmarks Nationalbank, Government Guarantees and Re-lending, [http://www.nationalbanken.dk/en/governmentdebt/centralgovernment\\_debt/Pages/Government-Guarantees-and-Re-lending.aspx](http://www.nationalbanken.dk/en/governmentdebt/centralgovernment_debt/Pages/Government-Guarantees-and-Re-lending.aspx) (dostęp: 27.04.2020) oraz Denmark: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Financial Safety Net and Crisis Management Arrangements, 2020. s. 24–25, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/08/07/Denmark-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Financial-Safety-Net-and-Crisis-49667?cid=em-COM-123-41936> (dostęp: 30.09.2020).

W przypadku UE przepisy prawa nie precyzują, w jaki sposób powinien funkcjonować tego typu *backstop*. Można jednak wskazać co najmniej kilka potencjalnych rozwiązań. W zakresie formy *fiscal backstop* możliwe jest udzielenie funduszowi *resolution* wsparcia w postaci linii kredytowej lub gwarancji, którą mógłby zostać objęty dług funduszu *resolution*. Fundusz bowiem ma możliwość pozyskiwania samodzielnie środków na potrzeby *resolution* z alternatywnych źródeł (np. na rynku w formie emisji obligacji lub od sektora bankowego w formie kredytu od banków). Pozyskanie gwarancji rządowej zwiększyłoby znacznie możliwości pożyczkowe funduszu.

Wskazane wyżej rozwiązania mogą zostać sfinansowane bezpośrednio z budżetu danego kraju lub za pośrednictwem odrębnej instytucji, która może zostać specjalnie powołana do pełnienia funkcji zabezpieczenia fiskalnego funduszu *resolution*. W przypadku funduszy *resolution* działających na obszarze wielu krajów (np. Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, ang. *Single Resolution Fund*, SRF – na obszarze unii bankowej) funkcję *backstopu* mogą także pełnić instytucje międzynarodowe odpowiedzialne za pozyskiwanie finansowania dla grup krajów.

Przykład wykorzystania mechanizmu *fiscal backstop* w *resolution* opisano w Ramce 9.

**Ramka 9. *Fiscal backstop* w formie objęcia emisji obligacji emitowanych przez organ *resolution* – przykład USA**

Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie procesów *resolution* w USA jest *Federal Deposit Insurance Company* (FDIC). Restrukturyzacji mogą podlegać<sup>a</sup>:

- na podstawie *Federal Deposit Insurance Act*: banki objęte ochroną gwarancyjną, gdzie alternatywą dla restrukturyzacji jest wypłata środków gwarantowanych oraz likwidacja w postępowaniu upadłościowym,
- na podstawie *Dodd-Frank Act* (FDIC w ramach tzw. *Orderly Liquidation Authority*, OLA):
  - krajowe bankowe spółki holdingowe i zagraniczne grupy bankowe posiadające skonsolidowane aktywa o wartości co najmniej 50 mld USD, jeśli ich likwidacja w postępowaniu upadłościowym stanowiłaby zagrożenie dla stabilności finansowej,
  - niebankowe instytucje finansowe, jeśli ich systemowe znaczenie stwierdzi *Financial Stability Oversight Council* (FSOC).

## Ramka 9 – cd.

W przypadku działania w ramach OLA przepisy *Dodd-Frank Act* uprawniają FDIC do udzielania restrukturyzowanym podmiotom wsparcia płynnościowego<sup>b</sup>. Finansowanie tego wsparcia przyjmuje formę emisji obligacji FDIC obejmowanych przez amerykański Departament Skarbu. Wielkość emisji jest uzgadniana między FDIC, Departamentem Skarbu oraz FSOC<sup>c</sup>. Środki z każdorazowej emisji trafiają na odrębny *Orderly Liquidation Fund* (OLF) zarządzany przez Departament Skarbu, z którego FDIC może następnie zaciągać pożyczki jedynie w celu udzielenia wsparcia płynnościowego restrukturyzowanemu podmiotowi. OLF nie jest zatem funduszem *resolution* tworzonym *ex-ante*<sup>d</sup>.

<sup>a</sup> J. Deslandes, C. Dias, M. Magnus, *Liquidation of banks...*, *op. cit.*, s. 5–6.

<sup>b</sup> FED, Resolution Regimes in Europe: Implementation of effective resolution regimes in the region. Funding in resolution, <http://pubdocs.worldbank.org/en/467851493605058815/S3-Keith-Ligon-BR-Wkshop-19Apr-2017.pdf>, s. 3 (dostęp: 27.07.2020).

<sup>c</sup> IMF, United States Financial Sector Assessment Program. Technical Note – Financial crisis preparedness and deposit insurance, IMF Country Report No. 20/245, 2020, s. 15.

<sup>d</sup> *Ibidem*, s. 4.

### 5.3. Wykorzystanie środków rządowych w pozyskiwaniu płynności na rynku lub w banku centralnym

Innym sposobem wykorzystania środków rządowych w procesie *resolution* jest bezpośrednie zabezpieczenie przez rząd dostępu banku do płynności z rynku lub awaryjnej płynności z banku centralnego<sup>67</sup>. W takim ujęciu można wyobrazić sobie co najmniej dwie formy zaangażowania instytucji rządowych.

Po pierwsze, możliwe jest udzielenie przez rząd gwarancji. W przypadku, kiedy udzielenie przez rząd gwarancji (lub ubezpieczenia) stanowi jedyną formę zabezpieczenia, wówczas w chwili upadłości banku rząd musi w całości pokryć straty, które kredytodawca poniósł w związku z udzieleniem płynności bankowi. Dopuszczalne jest również takie rozwiązanie, kiedy oprócz gwarancji kredytodawca przyjmuje dodatkowe zabezpieczenia, zazwyczaj od banku w formie aktywów (najczęściej wierzytelności kredytowych). W takim układzie zabezpieczenia przyjęte od rządu i od banku mogą mieć równorzędne znaczenie (tj. w chwili upadłości banku wykorzystywane są równocześnie) lub mogą być wykorzystywane sekwencyjnie (tj. w pierwszej kolejności realizowane jest zabezpieczenie przyjęte od banku, a w drugiej gwarancja lub ubezpieczenie udzielone przez rząd). Udzielenie przez rząd gwarancji na płynność z banku centralnego może jednak wiązać się z dodatkowymi warunkami postawionymi bankowi przez rząd (np. przedłożenie zabezpieczenia). Przykład wykorzystania gwarancji rządowych w procesie *resolution* przedstawiono w Ramce 10.

Drugą formą bezpośredniego wykorzystania środków rządowych do pozyskania płynności od innych podmiotów może być przekazanie bankowi aktywów (np. wy-

<sup>67</sup> W przypadku UE działania są zawsze oceniane pod kątem zgodności z zasadami pomocy publicznej. Jeśli nie są one podejmowane na warunkach rynkowych, wówczas traktowane są jako pomoc publiczna i muszą spełniać dodatkowe wymagania, np. w zakresie *burden sharingu*.

emitowane obligacje) najczęściej pod tytułem zwrotnym, które bank może przedłożyć jako zabezpieczenie pozyskiwanej pomocy płynnościowej.

#### Ramka 10. Gwarancja rządowa dla ELA – przykład Australii i Nowej Zelandii

W Australii w sytuacji kryzysowej, po konsultacjach z instytucjami reprezentowanymi w *The Council of Financial Regulators*<sup>a</sup>, bank centralny, tj. *Reserve Bank of Australia* (RBA), może, jako pożyczkodawca ostatniej instancji, udzielić restrukturyzowanej instytucji depozytowej, która nie może już przedstawić odpowiedniego zabezpieczenia, wsparcia płynnościowego zabezpieczonego jedynie gwarancją rządową<sup>b</sup>.

Podobnie w Nowej Zelandii – bank centralny, tj. *Reserve Bank of New Zealand* (RBNZ), może, jako pożyczkodawca ostatniej instancji, udzielić wsparcia płynnościowego bankowi w ramach tzw. *Open Bank Resolution*, jeśli jest to niezbędne do utrzymania stabilności finansowej<sup>c</sup>. Nadzwyczajne wsparcie płynnościowe w ramach tej procedury powinno być objęte gwarancją rządu Nowej Zelandii (ang. *the Crown Guarantee*), jeżeli bank nie jest w stanie przedłożyć innych zabezpieczeń wymaganych przez RBNZ. Co ciekawe, jednocześnie procedura ta zakłada zamrożenie części depozytów oraz innych zobowiązań banku w *resolution* w celu pokrycia potencjalnych strat (ang. *write-down*)<sup>d</sup>. Pozwala to przyjąć założenie, że wspierany bank jest wypłacalny<sup>e</sup>. Jednocześnie OBR nie przewiduje mechanizmu odzyskiwania kosztów restrukturyzacji banku poniesionych przez rząd<sup>f</sup>.

<sup>a</sup> CFR obraduje pod przewodnictwem Prezesa RBA, a w jego skład wchodzi inni przedstawiciele RBA, a także szefowie i przedstawiciele Skarbu Państwa oraz organów nadzoru nad sektorem finansowym i kapitałowym. Konsultacje mogą obejmować udzielenie wsparcia płynnościowego łącznie z innymi działaniami restrukturyzacyjnymi wobec problemowego banku.

<sup>b</sup> IMF, Australia Financial Sector Assessment Program, s. 17, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/13/Australia-Financial-System-Stability-Assessment-46611> (dostęp: 14.07.2020).

<sup>c</sup> IMF, New Zealand. Financial sector assessment program. Technical note – contingency planning and crisis management framework, IMF Country Report No. 17/116, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/10/New-Zealand-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Contingency-Planning-and-44899> (dostęp: 14.07.2020)s. 17; Reserve Bank of New Zealand Act 1989, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0157/latest/whole.html#DLM199364> (dostęp: 14.07.2020).

<sup>d</sup> IMF, New Zealand. Financial sector assessment..., *op. cit.*, s. 23.

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

<sup>f</sup> *Ibidem*, s. 27.

Należy zauważyć, że dysponowanie dodatkowym zabezpieczeniem rządowym znacznie zwiększa możliwości pozyskania płynności przez bank w *resolution*, szczególnie w przypadku ubiegania się o awaryjną płynność z banku centralnego.

#### 5.4. Wykorzystanie funduszy *resolution* w pozyskiwaniu płynności na rynku lub w banku centralnym

Alternatywną metodą wzmocnienia zdolności banku do uzyskania dodatkowej płynności może być wykorzystanie funduszu *resolution* do dostarczenia lub poprawy jakości zabezpieczeń, którymi dysponuje bank w *resolution*.



Po pierwsze, organ *resolution* może udzielić gwarancji na aktywa banku w *resolution* (gwarancja na pokrycie strat z tytułu aktywów), w celu poprawy ich jakości kredytowej<sup>68</sup>. Dzięki temu możliwe może być pozyskanie większej kwoty na przykład w ramach operacji z bankiem centralnym, ze względu na potencjalnie niższe *haircuty*, które zastosuje bank centralny przyjmując aktywa jako zabezpieczenie. Taka gwarancja ma jednak również ograniczenia, ponieważ jej wysokość nie powinna przekraczać zdolności finansowych funduszu *resolution*, a więc wysokości środków, którymi dysponuje lub będzie dysponował organ *resolution* w określonym horyzoncie czasowym.

Po drugie, w przypadku operacji z bankiem centralnym aktywa, którymi będzie dysponował bank, mogą nie być akceptowalnym dla banku centralnego zabezpieczeniem. Wówczas możliwe jest udzielenie przez organ *resolution* bankowi wsparcia<sup>69</sup> w formie pożyczki lub swapu/zamiany aktywów banku na takie, które będą akceptowalne przez bank centralny.

W sytuacji ich braku dopuszczalne mogłoby być także zastosowanie mechanizmu, zgodnie z którym organ *resolution* dokonałby emisji długu. Wyemitowane obligacje nie trafiałyby jednak na rynek, a pozostałyby w księgach organu, a następnie mogłyby być pożyczone podmiotowi w *resolution*<sup>70</sup>, który wykorzystałby je jako zabezpieczenie w transakcjach z podmiotami rynkowymi lub z bankiem centralnym. Rozwiązanie takie ma jednak sens jedynie wtedy, gdy organ *resolution* ma wysoki i stabilny rating, dzięki któremu wycena papierów będzie wysoka i relatywnie stabilna (co będzie przekładało się na niskie *haircuty*). Jednak oceny ratingowe organu *resolution* będą najprawdopodobniej obniżane w sytuacji kryzysu, ze względu na jego spadający potencjał finansowy (przez wykorzystanie części składek na działania w ramach *resolution*).

Warto dodać, że zdolności organu *resolution* do dostarczania wystarczającej ilości zabezpieczeń o odpowiedniej jakości nie zostały jak dotąd przetestowane. Stawia to pod znakiem zapytania wielkość wsparcia płynnościowego, które bank jest w stanie pozyskać dzięki tego typu rozwiązaniom<sup>71</sup>. Z tego powodu można rozważać wykorzystanie w tym celu podmiotu innego niż organ *resolution*. W takim przypadku krajowa instytucja rządowa lub instytucja o charakterze międzynarodowym (np. ESM w strefie euro) mogłaby pożyczać bankom aktywa do wykorzystania jako zabezpieczenie na rynku finansowym lub w transakcjach z bankiem centralnym<sup>72</sup>.

Możliwym rozwiązaniem jest także udzielenie przez organ *resolution* gwarancji na zobowiązanie banku w *resolution* wobec innego podmiotu, w tym banku centralne-

<sup>68</sup> P. Fioretti, O. Francova, M. Hesketh, N. Mascher, R. Strauch, F. Vancompernelle, *Completing banking union...*, *op. cit.*, s. 37.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> European Parliament, Public hearing with Elke König, Chair of the Single Resolution Board, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634376/IPOL\\_BRI\(2019\)634376\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634376/IPOL_BRI(2019)634376_EN.pdf) (dostęp: 09.06.2020).

<sup>71</sup> P. Fioretti, O. Francova, M. Hesketh, N. Mascher, R. Strauch, F. Vancompernelle, *Completing banking union...*, *op. cit.*

<sup>72</sup> *Ibidem*.

go<sup>73</sup>. Należy zauważyć, że dzięki takiemu rozwiązaniu środki funduszu *resolution* nie są bezpośrednio wykorzystywane do wsparcia płynnościowego, które to może istotnie ograniczać środki funduszu *resolution* do wykorzystania, biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby płynnościowe i kapitałowe sektora bankowego w sytuacji kryzysowej. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że taka gwarancja może wymagać odpowiedniego zabezpieczenia.

## Podsumowanie

Dostępne w ramach procedury przymusowej restrukturyzacji narzędzia kładą nacisk na poprawę sytuacji kapitałowej problemowego banku. Tymczasem czynnikiem decydującym o skuteczności *resolution* jest utrzymanie płynności. Zagrożony upadłością bank może bowiem doświadczać wzmożonego odpływu środków ze względu na utratę zaufania do niego. Pozyskanie dodatkowego finansowania na rynku może być trudne lub wręcz niemożliwe. Fundusze *resolution* – jako naturalne źródło finansowania dla banków w *resolution* – są jednak ograniczone co do wysokości. Płynność dostępna w ramach operacji z bankiem centralnym jest z kolei uwarunkowana spełnieniem licznych wymagań (np. w zakresie zabezpieczenia). Ograniczenia te sprawiają, że konieczne są mechanizmy stanowiące wiarygodne źródło płynności dla banku w procesie *resolution*. Z tego powodu wskazane jest, aby Unia Europejska uzupełniła ramy zarządzania kryzysowego również o tego typu rozwiązania, do czego dobrą okazją może być rozpoczęty w 2020 r. proces konsultacji nad nowelizacją ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w UE.

W opracowaniu przedstawiono wiele przykładowych rozwiązań, które UE lub poszczególne kraje mogą w ramach swoich potrzeb rozważać jako dodatkowy mechanizm dostarczania płynności dla banku w *resolution*. Należą do nich:

- **Filar I: wzmocnienie zasobów płynnościowych banków:**
  - umowy międzybankowe (*stand-by arrangements*),
  - tworzenie sektorowych puli aktywów do wykorzystania jako zabezpieczenie w kryzysie jednego z banków (*collateral pools*),
  - wprowadzenie wymogu w zakresie maksymalnego poziomu obciążonych aktywów,
  - ustalenie odrębnej puli nieobciążonych aktywów na potrzeby *resolution*,
  - wzmocnienie portfela zabezpieczeń banków (w formie swapu aktywów lub gwarancji ze strony funduszu *resolution*, rządu lub innej instytucji) do wykorzystania w transakcjach z innymi podmiotami.
- **Filar II: wzmocnienie potencjału funduszy *resolution* – zabezpieczenie fiskalne:**
  - linia kredytowa dla funduszu *resolution*,
  - gwarancja dla funduszu *resolution*.

<sup>73</sup> S. Fernandez de Lis, J. Garcia, *Funding before and in resolution. A proposal for a funding in resolution mechanism*, BBVA Research, Regulation Watch – 31 May 2018, s. 6.



• **Filar III: zabezpieczenie płynności z banków centralnych:**

- gwarancja dla wsparcia płynnościowego z banku centralnego udzielona przez rząd i/lub fundusz *resolution*,
- przekazanie aktywów bankowi w celu uzyskania dostępu do płynności z banku centralnego przez rząd i/lub fundusz *resolution*.

Bardzo ważny jest pierwszy filar zawierający między innymi rozwiązania nakierowane na poprawę płynności przez banki. Zawiera on propozycje rozwiązań rynkowych, które mogą one wprowadzić same bez konieczności narzucania im nowych regulacji przez instytucje nadzorcze.

Równolegle instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego powinny w ramach swoich uprawnień aktywnie uczestniczyć w zabezpieczeniu źródeł płynności na wypadek sytuacji kryzysowych. W szczególności ważne jest wsparcie fiskalne dla funduszu *resolution* wzmacniające jego potencjał finansowy. Równolegle zaangażowanie rządu lub organu *resolution* może być kluczowe dla skuteczności wsparcia płynnościowego z rynku lub banku centralnego – by zapewnić podmiotowi odpowiednie zabezpieczenie.

**Tabela 1. Katalog potencjalnych działań banków oraz instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w zabezpieczaniu płynności banku w *resolution***

Podmiot	Potencjalne działania
Banki	<ul style="list-style-type: none"> <li>– umowy międzybankowe (<i>stand-by arrangements</i>)</li> <li>– tworzenie sektorowych puli aktywów do wykorzystania jako zabezpieczenie przez bank w procesie <i>resolution</i> (<i>collateral pools</i>)</li> </ul>
Nadzorca	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzenie wymogu maksymalnego poziomu obciążonych aktywów banku</li> <li>– wprowadzenie wymogu wyodrębnienia puli nieobciążonych aktywów na potrzeby <i>resolution</i></li> </ul>
Rząd	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gwarancje na aktywa dla banków</li> <li>– swap aktywów dla banków</li> <li>– linia kredytowa dla funduszu <i>resolution</i></li> <li>– gwarancje na dług funduszu <i>resolution</i></li> <li>– gwarancja dla wsparcia płynnościowego z banku centralnego</li> </ul>
Organ <i>resolution</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gwarancja na aktywa banku</li> <li>– swap/zamiana aktywów (z wykorzystaniem np. wyemitowanych przez organ <i>resolution</i> obligacji) banków</li> <li>– gwarancja na zaciągnięty przez bank kredyt komercyjny</li> <li>– gwarancja dla pożyczki płynnościowej z banku centralnego dla banku</li> </ul>
Bank centralny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozszerzenie katalogu akceptowalnych zabezpieczeń w operacjach z bankami (np. obligacje organu <i>resolution</i> przekazane bankowi).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzialność za stabilność finansową spoczywa na wszystkich uczestnikach systemu finansowego, dlatego też rozwijane mogą być równolegle różne kombinacje wskazanych wyżej filarów zabezpieczania płynności.

## Bibliografia

Amamou R., Baumann A., Chalamandaris D., Parisi L., Torstensson P., *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, ECB Occasional Paper Series No. 250, November 2020.

Bank of England, The Bank of England approach to resolution, 2017.

Bellia M., Cales L., Frattarolo L., Maerean A., Monteiro D.P., Guidici M.P., Vogel L., *The Sovereign-Bank Nexus in the Euro Area: Financial&Real Channels*, European Commission Discussion paper 122, 2019.

BFG, *Przymusowa restrukturyzacja Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku*, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-podkarpackiego-banku-spoldzielczego-w-sanoku/> (dostęp: 18.03.2021).

BIS, Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges, CGFS Papers No. 58, 2017.

Croitoru O., Dobler M., Molin J., *Resolution Funding: Who Pays when Financial Institutions Fail?*, IMF Technical Notes and Manuals, 2018.

Dell'Ariccia G., Ferreira C., Jenkinson N., Laeven L., Martin A., Minoiu C., Popov A., Managing the sovereign-bank nexus, ECB Working Paper Series, No. 2177, 2018.

Demerzis M., Gonçalves Raposo I., Hüttl P., Wolff G., *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies of The Union, European Parliament, PE 624.422, s. 6, [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/11/IPOL\\_IDA2018624422\\_EN.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/11/IPOL_IDA2018624422_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020).

Denmark: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Financial Safety Net and Crisis Management Arrangements, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/08/07/Denmark-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Financial-Safety-Net-and-Crisis-49667?cid=em-COM-123-41936> (dostęp: 30.09.2020).

Denmarks Nationalbank, Government Guarantees and Re-lending, [http://www.nationalbanken.dk/en/governmentdebt/centralgovernment\\_debt/Pages/Government-Guarantees-and-Re-lending.aspx](http://www.nationalbanken.dk/en/governmentdebt/centralgovernment_debt/Pages/Government-Guarantees-and-Re-lending.aspx) (dostęp: 27.04.2020).

Department for Business Innovation & Skills, State Aid: The Basics Guide, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf) (dostęp: 09.06.2020).

Deslandes J., Dias C., Magnus M., *Liquidation of banks: towards an 'FDIC' for the banking union? In-depth analysis*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 634.385, February 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL\\_IDA\(2019\)634385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634385/IPOL_IDA(2019)634385_EN.pdf) (dostęp: 27.07.2020).

Deslandes J., Magnus M., *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 624.402 – July 2019 s. 9–10, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624402/IPOL\\_BRI\(2018\)624402\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624402/IPOL_BRI(2018)624402_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020).

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.

EBC, Opinion of the European Central Bank of 17 November 2016 on a draft law abolishing the State guarantee provided in connection with emergency liquidity assistance, CON/2016/55, 2016.

EBC, Raport o konwergencji, 2018.

ECB, Agreement on emergency liquidity assistance, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.agreementemergencyliquidityassistance202012~ba7c45c170.en.pdf?dca797da-3212289956ac24df607eb168> (dostęp: 26.02.2021).

ESM, Draft Board of Governors Resolution to Grant the Backstop Facility, <https://www.consilium.europa.eu/media/41670/20191206-draft-bog-resolution-2-key-financial-terms.pdf> (dostęp: 22.06.2020).

ESM, Draft Board of Governors Resolution for the Nominal Cap and the Provisions on the Procedure for the Verification of Compliance with the Condition of the Permanence of the Legal Framework for Bank Resolution, <https://www.consilium.europa.eu/media/41669/20191206-draft-bog-resolution-1-nominal-cap.pdf> (dostęp: 22.06.2020).

ESM, Draft Guideline on the Backstop Facility to the SRB for the SRF, <https://www.consilium.europa.eu/media/41668/20191206-draft-backstop-guideline.pdf> (dostęp: 22.06.2020)

European Commission, COMPLETING EUROPE'S ECONOMIC AND MONETARY UNION The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/backstop-banking-union\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/backstop-banking-union_en.pdf) (dostęp: 05.06.2020).

European Parliament, Briefing: The resolution of Banco Popular, 2017.

European Parliament, Public hearing with Elke König, Chair of the Single Resolution Board, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634376/IPOL\\_BRI\(2019\)634376\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634376/IPOL_BRI(2019)634376_EN.pdf) (dostęp: 09.06.2020).

FED, Resolution Regimes in Europe: Implementation of effective resolution regimes in the region. Funding in resolution, <http://pubdocs.worldbank.org/en/467851493605058815/S3-Keith-Ligon-BR-Wkshop-19Apr-2017.pdf> (dostęp: 27.07.2020).

Fernandez de Lis S., Garcia J., *Funding before and in resolution. A proposal for a funding in resolution mechanism*, BBVA Research, Regulation Watch – 31 May, 2018.

Feyen E., Zuccardi I., *The Sovereign-Bank Nexus in EMDEs*, World Bank Policy Research Working Paper 8950, 2019.

Financial Times, Banco Popular burnt through 3,6bn euro in two days ahead of rescue, <https://www.ft.com/content/f43d182c-4c4f-11e7-a3f4-c742b9791d43> (dostęp: 23.09.2020).

Financial Times, Banco Popular faced eurozone's first large-scale bank run, ECB says, <https://www.ft.com/content/467b56e8-1bff-3034-83a4-c91bb5f8ed24> (dostęp: 23.09.2020).

Fioretti P., *Alternative options of a euro area resolution liquidity framework*, [https://cepr.org/sites/default/files/Session%203\\_2.%20Paolo%20Fioretti\\_0.pdf](https://cepr.org/sites/default/files/Session%203_2.%20Paolo%20Fioretti_0.pdf) (dostęp: 10.06.2020).

Fioretti P., Francova O., Hesketh M., Mascher N., Strauch R., Vancompernelle F., *Completing banking union to support Economic and Monetary Union*, European Stability Mechanism, 2019.

FSB, *Eight Report on the Implementation of Resolution Reforms Mind the Gap*, 2019.

FSB, *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, 2018.

FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank*, 2016.

FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2011.

FSB, *Peer review of Hongkong. Review Report*, 2018.

FSB, *Resolution Report Keeping the pressure up*, 2018.

FSB, *Thematic Review on Bank Resolution Planning Peer Review Report*, 2019.

Gruber M., Schmitz S.W., *A pragmatic solution for the liquidity in resolution problem*, SUERF Policy Note, Issue No. 222, February 2021.

HM Treasury, *Memorandum of Understanding on resolution planning and financial crisis management*, 2017.

Idzik M., *Reputacja sektora bankowego w Polsce – wnioski z badania w 2019 roku*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3(76).

IMF, Australia. Financial Sector Assessment Program, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/13/Australia-Financial-System-Stability-Assessment-46611> (dostęp: 14.07.2020).

IMF, Australia. Financial Sector Assessment Program. Technical Note – Bank resolution and crisis management, IMF Country Report No. 19/48, 2019.

IMF, New Zealand. Financial Sector Assessment Program. Technical note – contingency planning and crisis management framework, IMF Country Report No. 17/116, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/10/New-Zealand-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Contingency-Planning-and-44899> (dostęp: 14.07.2020).

IMF, United States Financial Sector Assessment Program. Technical Note – Financial crisis preparedness and deposit insurance, IMF Country Report No. 20/245, 2020.

Jajuga K., *Stabilność finansowa – nowe wyzwania dla nauki finansów*, [w:] T. Famulska (red.), *Szkice o finansach*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2012.

Kil K., *Stabilność finansowa banków spółdzielczych w Polsce*, Poltext, Warszawa 2018.

Koleśnik J., *Bank Recovery and Resolution Mechanisms in non-Banking Union Countries*, [w:] Z. Korzeb (red.), *Comparative Analysis of the Conditions of Banking Operation Inside and Outside the Euro Area*, Delta Publicaciones, Madrid 2017.

Koleśnik J., *Bankowe Ryzyko Systemowe. Źródła i instrumenty redukcji*, Difin, Warszawa 2019.

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego.

Kozińska M., Michalewicz J., Pycka J., Zdanowicz B., *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego, nr 336, Warszawa 2020.

Kozińska M., *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018.

Major Bank Levy Act, No. 63,2017, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017A00063> (dostęp: 23.09.2020).

Matysek-Jędrzych A., *Bank centralny a stabilność finansowa – wybrane teoretyczne i praktyczne dylematy współczesnych finansów*, [w:] A. Janc (red.), *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Zeszyty Naukowe nr 140, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2010.

Mesnard B., Margerit A., Magnus M., *Briefing. The resolution of Banco Popular*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 602.093, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL\\_BRI\(2017\)602093\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) (dostęp: 14.10.2020).

Niedziółka P., *Ryzyko płynności*, [w:] M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*, Difin, Warszawa 2018.

Nowak A.K., *Ryzyko struktury bilansu banku*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Poltext, Warszawa 2017.

Pawłowicz L., *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, vol. 11, nr 2, cz. 1.

Philippon T., Salord A., *Bail-ins and Bank Resolution in Europe. A Progress Report*, International Center for Monetary and Banking Studies, 2017.

Piotrowski D., *Trust in the Banking Sector in Poland in Comparison to Global Trends*, „Ekonomia i Prawo” 2020, t. 19, nr 2.

Przybylska-Kapuścińska W., *Financial stability and stability of prices – dilemmas*, [w:] H. Guenter (red.), *Challenges, Research and Perspectives*, Berlin 2014.

Reserve Bank of New Zealand Act 1989, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0157/latest/whole.html#DLM199364> (dostęp: 14.07.2020).

Ringe W.G., *The Dark Side of Bank Resolution: Counterparty Risk through Bail-in*, EBI Working Paper Series, 2019, No. 31.

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 me-

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

Smaga P., *Polityka makroostrożnościowa w sektorze bankowym. Teoria i praktyka*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.

SRB, Single Resolution Fund Fact Sheet 2020 Contribution Period, [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2019\\_fact\\_sheet.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2019_fact_sheet.pdf) (dostęp: 29.09.2020).

SRB, SRF grows to €33 billion after latest round of transfers, <https://srb.europa.eu/en/node/804> (dostęp: 28.09.2020).

State aid control, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html) (dostęp: 05.06.2020).

Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/> (dostęp: 10.03.2021).

Stopczyński A., *Zarządzanie ryzykiem w banku*, [w:] K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Warszawa 2015.

Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund, [https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop\\_041218\\_final\\_clean.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop_041218_final_clean.pdf) (dostęp: 15.06.2020).

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Waszkiewicz G., *Znaczenie sektora bankowego w finansowaniu polskiego zadłużenia publicznego wobec zmian na europejskich rynkach finansowych*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, Warszawa 2012.

Weber A., Speciale A., *ECB Weighs Emergency Cash Injections to Smooth Bank Rescues*, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-09/ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 23.09.2020).

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

Żukowski M., *Rentowność sektora bankowego w niestabilnym otoczeniu*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. CV, 2017.

## Źródła internetowe

<http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notification-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds> (dostęp: 22.05.2020).

<https://luxtimes.lu/economics/33417-ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 14.10.2020).

<https://luxtimes.lu/economics/33417-ecb-considers-proposal-for-new-cash-line-to-aid-bank-rescues> (dostęp: 14.10.2020).

<https://sanok.naszemiasto.pl/klienci-wybieraja-pieniadze-z-banku-i-zamykaja-konta/ar/c3-7527667> (dostęp: 18.03.2021).

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2017/october/the-bank-of-england-approach-to-resolution.pdf> (dostęp: 27.04.2020).

<https://www.bankofgreece.gr/en/news-and-media/press-office/news-list/news?announcement=65699610-fef6-48b1-b93f-aa471568568f> (dostęp: 14.10.2020).

<https://www.gov.uk/government/publications/summer-budget-2015/summer-budget-2015> (dostęp: 14.10.2020).



Aneta Hryckiewicz\*

ORCID: 0000-0002-2546-1829

ahryckiewicz@alk.edu.pl

## Projekcja skuteczności procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w przypadku kryzysu bankowego

### Streszczenie

Kryzysy bankowe powodują znaczące zniszczenia w systemie finansowym, w przypadku, gdy nie są odpowiednio zarządzane. Przez wiele lat gwarancje państwa, jak również ogromna skala dokapitalizowania banków, pozwoliły na szybkie przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom w gospodarce. Ostatnie zmiany regulacyjne, takie jak Dyrektywa dotycząca naprawy i restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, dalej zwanych „bankami” (ang. Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) ma stworzyć mechanizmy interwencyjne umożliwiające restrukturyzację zagrożonych upadłością banków bez ingerencji państwa. Powstaje jednak pytanie, czy i w jakich okolicznościach dostępne metody okażą się skuteczne podczas zdarzeń kryzysowych, a w szczególności podczas zdarzeń systemowych. Celem niniejszego badania jest empiryczna analiza skuteczności określonych w dokumencie BRRD mechanizmów restrukturyzacyjnych na próbie 215 banków, które doświadczyły różnych działań interwencyjnych podczas 39 systemowych kryzysów bankowych w latach 1992–2017. Wyniki badania wskazują, że skuteczność mechanizmów zależy w dużej mierze od skali kryzysu i jego fazy. Podczas gdy sprzedaż zagrożonego upadłością banku przez instytucję nadzorczą jest skuteczna w początkowej fazie kryzysu, w trakcie zdarzeń systemowych nie przyczynia się do przywrócenia zaufania do rynku, co jest kluczowe w rozprzestrzenianiu się tego typu zjawisk. W czasie kryzysów systemowych jedynym skutecznym mechanizmem okazuje się dokapitalizowanie problematycznego banku wraz z przeprowadzeniem głębokiej restrukturyzacji w ramach Asset Management Vehicle (AMV). W dalszej kolejności wyniki wskazują, że dokapitalizowanie powinno odbyć się przy mniejszościowym udziale państwa w akcjonariacie banku. Wyniki badania są znaczące dla organów regulacyjnych, które muszą dostosować swoje regulacje do dyrektywy, jak również opracować własne plany dotyczące uporządkowanej restrukturyzacji sektora bankowego na wypadek kryzysów bankowych.

---

\* Aneta Hryckiewicz – profesor w Ekonomicznym Zakładzie Analiz Empirycznych na Akademii Leona Koźmińskiego.

**Słowa kluczowe:** kryzys systemowy, kryzys bankowy, nacjonalizacja, ratowanie banków, BRRD

**JEL:** C68, G21, G28

## Assessing the Efficiency of Bank Resolutions in a Financial Crisis

### Abstract

Financial crises cause a substantial destruction in the financial system if not timely and correctly managed. For many years government guarantees and banks' recapitalizations have allowed to counteract the contagion effects of crises and to restore the confidence in the financial market. The recent regulatory changes, like the implementation of the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) tries to eliminate the government's role in managing a financial crisis. However, the question which arises is whether and under what circumstances available methods of resolution are effective during a systemic event. We test the effectiveness of main resolution mechanisms available in the regulatory document on the sample of 215 distressed banks, which were in need of an intervention during 39 systemic banking crises between 1992 and 2017. Our regression results document that the effectiveness of the resolution measures largely depends on the scale and phase of the financial crisis. While the government-assisted merger seems to be effective in the initial phase of crisis (or during less severe crises), during systemic banking crises it does not help to stop the contagion effects. In turn, we find that Asset Management Vehicle (AMV) with sufficient (generally induced by the government) recapitalization is the only effective measure to address banks' distress, at the same time limiting the systemic effect of the crisis. Our further analysis documents that government should participate in the resolution process, however its role should be limited to minority stakes. In turn, the full bailouts do not appear out to be successful. We find that the regulatory framework is imperfect and the regulators should rethink the design of resolution measures for systemic crises.

**Key words:** systemic crisis, banking crises, bailout, resolution, BRRD

### Wstęp

Kryzysy bankowe powodują znaczące zniszczenia w systemie finansowym, w przypadku, gdy nie są terminowo i prawidłowo zarządzane. T. Homar i S.J.G. van Wijnbergen<sup>1</sup> w swoim badaniu dokumentują, że wczesne i terminowe interwencje państwa są niezwykle ważne, aby ograniczyć efekt domina w sektorze bankowym, a także potencjalne koszty kryzysu. Ostatnie zmiany regulacyjne spowodowały jednak wprowadzenie istotnych ograniczeń co do możliwej reakcji i zaangażowania się państwa podczas pojawienia się kryzysu bankowego. Dyrektywa dotycząca naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) ustanowiona przez Parlament i Radę Europejską

<sup>1</sup> T. Homar, S.J.G. van Wijnbergen, *Bank recapitalization and economic recovery after financial crises*, „Journal of Financial Intermediation” 2017, 32, s. 16–28.

w 2014 r. określa zastosowanie możliwych mechanizmów ratowania banków w UE podczas wystąpienia kryzysu bankowego, znacznie ograniczając rolę państwa. Celem niniejszego opracowania jest określenie skuteczności możliwych do zastosowania mechanizmów mających na celu ratowanie zagrożonych upadłością banków. Sugerowane mechanizmy odnoszą się przede wszystkim do: (i) sprzedaży całości, bądź części zagrożonego upadłością banku do innej z sektora finansowego; (ii) utworzenie „złego banku”, czy też spółki celowej zarządzającej złymi aktywami banku tzw. Asset Management Vehicle „AMV” (dalej zwanej AMV); (iii) utworzenie banku pomostowego (ang. *bridge bank*) oraz (iv) *bail-in*, który zakłada pokrycie strat oraz dokapitalizowanie banku poprzez obecnych akcjonariuszy i wierzycieli banku.

Wraz z wprowadzeniem nowych regulacji kraje członkowskie UE mają obowiązek dostosowania swoich przepisów prawnych w taki sposób, aby umożliwić zastosowanie powyższych rozwiązań. Z naukowego punktu widzenia powstaje jednak pytanie, czy dostępne mechanizmy restrukturyzacyjne w wystarczającym stopniu będą w stanie na tyle poprawić sytuację zagrożonego upadłością banku, że będzie on mógł wypełnić wymogi regulacyjne i powrócić do aktywności kredytowej sprzed kryzysu. Co więcej, ważnym aspektem jest również kwestia skuteczności tych mechanizmów w kontekście kryzysów systemowych, w których głównym celem jest przywrócenie zaufania w sektorze bankowym. Literatura akademicka podaje wiele powodów, dla których rola państwa jest nieoceniona w trakcie wystąpienia kryzysu bankowego o charakterze systemowym. Gwarancje rządowe czy dokapitalizowanie banku przez państwo mogą z łatwością rozwiązać problem asymetrii informacji w sektorze bankowym w okresie trwania kryzysu, a tym samym przywrócić zaufanie do sektora finansowego, co ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania sektora bankowego. Zatrzymanie kryzysu pozwoli również na znaczące obniżenie jego kosztów<sup>2</sup>. Natomiast brak takich interwencji może mieć drastyczne skutki nie tylko dla banków, ale również zagrozić stabilności sektora finansowego, co wyraźnie pokazał upadek Lehmana Brothers.

Celem naszego badania jest empiryczna analiza skuteczności dostępnych mechanizmów restrukturyzacyjnych. W szczególności analizujemy takie mechanizmy, jak: sprzedaż banku oraz utworzenie złego banku w ramach AMV. Są to mechanizmy najczęściej wykorzystywane podczas kryzysów bankowych. Następnie skuteczność tych mechanizmów testujemy w kontekście zaangażowania państwa w formie dokapitalizowania banków z udziałem pakietu kontrolnego (pełna nacjonalizacja), z udziałem mniejszościowym państwa (częściowa nacjonalizacja) oraz państwa jako wierzyciela (bez udziału w akcjonariacie). W celu przetestowania skuteczności poszczególnych mechanizmów wykorzystujemy próbę 215 banków, które zostały poddane różnym formom interwencji podczas 39 systemowych kryzysów bankowych, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. W celu określenia skuteczności tych mechanizmów porównujemy wskaźniki banków problematycznych, jak: akcja kredytowa, współczynnik kapitałowy oraz poziom kredytów zagrożonych po zastosowaniu mechanizmów. Porównania dokonujemy w stosunku do okresów poprzedzających kry-

<sup>2</sup> *Ibidem*.

zys, jak również w stosunku do banków kontrolnych, które nie były poddane żadnym interwencjom. Następnie oceniamy, czy wdrożone mechanizmy naprawcze pozwoliły takim bankom poprawić sytuację finansową, jak również przywrócić im aktywność kredytową. W swoim badaniu wykorzystujemy regresję *difference-in-difference* Abadie<sup>3</sup>. Okresy uwzględnione w analizie uwzględniają sześć lat przed dokonaniem interwencji, jak również sześć lat po ich zakończeniu.

Wyniki badania wskazują, że w początkowej fazie kryzysu mechanizmy restrukturyzacyjne nie są konieczne. Ważnym elementem jest zachowanie zaufania do sektora bankowego, co można osiągnąć poprzez sprzedaż zagrożonego upadkiem banku do innej instytucji. Ten typ mechanizmu okazuje się skuteczny w przywróceniu stabilności w sektorze bankowym. Jednak wyniki badania dokumentują również, że w przypadku kryzysów systemowych, kiedy problemy w sektorze bankowym są dużo bardziej poważniejsze (wysoki poziom kredytów zagrożonych), mechanizmy naprawczo-restrukturyzacyjne odgrywają dużo ważniejszą rolę. Wyniki regresji wskazują, że tylko mechanizm AMV wraz z dostatecznym dokapitalizowaniem zagrożonego upadkiem banku okazuje się skuteczny zarówno w przywróceniu stabilności w sektorze bankowym (tzn. poprawia wyniki finansowe banków poddanych tego typu procesowi), jak również przywraca zaufanie do sektora bankowego, tym samym obniżając efekt systemowy kryzysu. Ponieważ większość banków w naszej próbie korzystała z mechanizmu AMV przy znacznym dokapitalizowaniu państwa, możemy stwierdzić, że ten rodzaj połączenia wydaje się najbardziej skuteczny. Co więcej, dodatkowe wyniki regresji pokazują, że gwarancje państwa mogą okazać się nieodzowne w czasie kryzysów systemowych. Państwo powinno jednak odgrywać raczej rolę nadzorcy aniżeli brać czynny udział w zarządzaniu bankami. Dlatego nasza zmienna aktywności kredytowej banków poddanych interwencji wykazuje się największym korzystnym wpływem, kiedy państwo dokapitalizowuje bank jako udziałowiec mniejszościowy. Jakikolwiek inny udział państwa albo osłabia działanie mechanizmów interwencyjnych, albo wręcz przynosi skutek odwrotny. Ponadto wyniki regresji wskazują, że żadne inne mechanizmy restrukturyzacyjne wydają się nieskuteczne podczas systemowych kryzysów bankowych. Wyniki są ważne z perspektywy regulatorów. Sugerują one, że same mechanizmy restrukturyzacyjne mogą okazać się nieskuteczne zarówno podczas lokalnych, jak również systemowych kryzysów bankowych. Dlatego zastosowanie tych mechanizmów powinno zawsze odbywać się przy odpowiednim dokapitalizowaniu banków, jak również funkcji nadzorczej ze strony państwa.

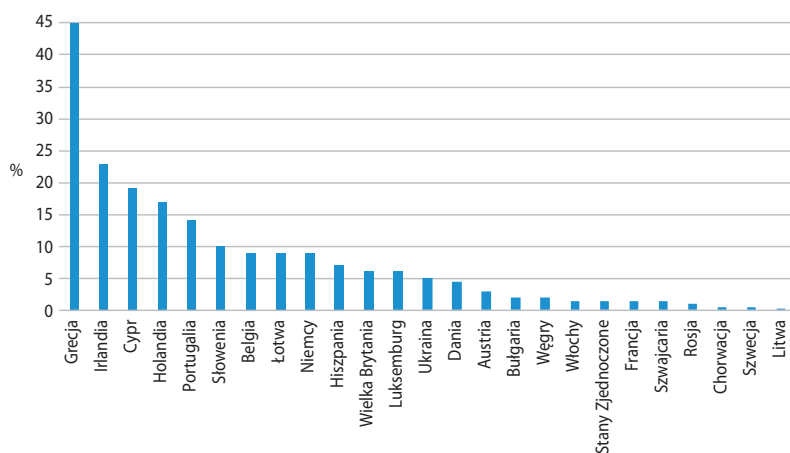
Artykuł jest podzielony na sekcje. W sekcji 2 opisano procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych zgodnie z obecną dyrektywą BRRD. W sekcji 3 omówiono możliwe problemy we wdrażaniu metod restrukturyzacyjnych podczas wystąpienia różnych zdarzeń kryzysowych w sektorze bankowym. W sekcjach 4 i 5 dokonano analizy empirycznej i zaprezentowano jej wyniki. Sekcja 6 przedstawia najważniejsze wnioski.

<sup>3</sup> A. Abadie, *Semiparametric difference-in-differences estimators*, „Review of Economic Studies” 2005, 72, s. 1–19.

## 1. Procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na nowych zasadach

Kryzysy bankowego są niebezpieczne dla stabilności całego sektora finansowego, a także niosą ze sobą wiele negatywnych skutków w sferze społeczno-gospodarczej. Dlatego interwencje państwa, mające na celu ratowanie zagrożonych upadkiem banków, były do tej pory bardzo popularne. Przykładem kryzysu z olbrzymią skalą pomocy w sektorze bankowym był kryzys finansowy w latach 2008–2010. W niektórych krajach pomoc państwa w ratowaniu zagrożonych upadkiem banków przekroczyła połowę krajowego PKB. Rysunek 1 pokazuje skalę pomocy państwa w sektorach bankowych w krajach UE w czasie globalnego kryzysu finansowego.

**Rysunek 1. Łączna wartość interwencji państwowych w czasie kryzysu 2008–2010 (2007–2017; wyrażona w stosunku do PKB z 2017 r.)**



Źródło: Komisja Europejska.

Jak można zauważyć, większość krajów UE doświadczyło znaczącej pomocy państwa w ratowaniu sektorów bankowych podczas ostatniego kryzysu finansowego. W niektórych krajach ta pomoc wynosiła prawie połowę krajowego PKB. Miało to poważne konsekwencje dla sytuacji fiskalnej tych krajów. Na rysunku obserwujemy również duże zróżnicowanie pomiędzy krajami UE, co do skali pomocy. Można jednak założyć, że skala pomocy często wiązała się ze skalą problemów w sektorze bankowych.

W przeszłości, kiedy sektor bankowy doświadczał kryzysowej sytuacji, proces restrukturyzacji sektora bankowego odbywał się w większości przypadków z aktywnym udziałem państwa na wszystkich etapach. Jednak ostatnie regulacje wprowadziły wiele ograniczeń co do potencjalnych interwencji państwa w czasie kryzysu

bankowego. Jak już wspomniano, dyrektywa BRRD określa zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w UE, szczególnie w okresie pojawienia się kryzysu bankowego. Zaleca się przede wszystkim wykorzystanie trzech mechanizmów pomocowych: (i) sprzedaż zagrożonego upadłością banku bądź jego części; (ii) stworzenie instytucji pomostowej poprzez przeniesienie dobrych aktywów i podstawowych funkcji zagrożonego upadłością banku do nowej instytucji tymczasowej (tzw. banku pomostowego) w celu jego późniejszej odsprzedaży; (iii) separacja „złych” aktywów od banku zagrożonego upadłością do spółki celowej – AMV<sup>4</sup>. Wszystkim tym procesom powinny towarzyszyć procedura *bail-in*, tzn. pokrycie strat banków, i jego ewentualne dokapitalizowanie powinno się odbyć przez dotychczasowych wierzycieli, a także akcjonariuszy. Zakłada się, że pokrycie strat ma odbyć się na zasadzie umorzenia lub konwersji długu. Umorzenie lub konwersja długu polega albo na umorzeniu kapitału akcyjnego i innych instrumentów kapitałowych w celu pokrycia strat, albo – jeżeli to nie wystarcza – to określone zobowiązania banku podlegają konwersji na kapitał, który także może być wykorzystany na pokrycie strat lub dokapitalizowanie banku w celu spełnienia wymogów regulacyjnych<sup>5</sup>. Dyrektywa BRRD zakłada, że umorzenie lub konwersja długu powinna być wykorzystana jako pierwszy krok do dokapitalizowania instytucji objętej restrukturyzacją (*open bank bail-in*). Kwota dokapitalizowania powinna być równa łącznej kwocie zgodnie z wyceną aktywów objętych restrukturyzacją, i powinna być w wysokości niezbędnej na pokrycie wszystkich strat, jak również przywrócenia instytucji do spełnienia wymogów regulacyjnych przez co najmniej jeden rok. Ważnym założeniem tej procedury jest „ratowanie” banku poprzez dotychczasowych właścicieli i wierzycieli, a nie z pieniędzy podatników.

Narzędzie umorzenia lub konwersji długu powinno również odgrywać ważną rolę w postępowaniu restrukturyzacyjnym. Część kwoty dokapitalizowania w ramach tej procedury może zostać wykorzystana do przeniesienia jej do instytucji pomostowej (w celu zapewnienia kapitału dla tej instytucji) lub do stworzenia mechanizmu AMV, mającego na celu dalszą restrukturyzację banku. Warto zauważyć, że w przypadku, kiedy wierzytelności są przekształcane w instrumenty kapitałowe, to posiadacze (co do zasady) będą korzystać z przyszłych zysków przysługujących im, czy to w formie wypłaty dywidend, czy też ze wzrostu wartości instrumentów finansowych<sup>6</sup>. Zarówno interwencja państwa, jak i zastosowanie innych mechanizmów finansujących proces restrukturyzacji sektora bankowego, są możliwe do wdrożenia dopiero wtedy, kiedy obecni wierzyciele i akcjonariusze pokryją straty w wysokości min. 8 % łącznych zobowiązań banku (w tym funduszy własnych).

Procedurom dokapitalizowania powinien towarzyszyć proces restrukturyzacji. Dyrektywa BRRD wyraźnie określa, jakiego rodzaju mechanizmy restrukturyzacyj-

<sup>4</sup> World Bank Group, *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A Guidebook to the BRRD*, 2017.

<sup>5</sup> Narodowy Bank Polski (NBP), *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, 2015.

<sup>6</sup> World Bank Group..., *op. cit.*

ne i, w jakich okolicznościach powinny zostać zastosowane. Sprzedaż zagrożonego upadłością banku zakłada, że instytucja nadzorcza (w Polsce jest to Bankowy Fundusz Gwarancyjny) przejmuje w całości lub w części wszystkie aktywa, prawa majątkowe lub zobowiązania instytucji objętej mechanizmem restrukturyzacji. Stosując mechanizm sprzedaży banku, instytucje nadzorcze powinny zorganizować sprzedaż całości lub części banku podlegającego sprzedaży w otwartym, przejrzystym i niedyskryminującym procesie w celu jak największej maksymalizacji ceny sprzedaży. Aby osiągnąć najwyższą możliwą cenę sprzedaży w wyznaczonym terminie, sprzedaż powinna odbyć się na zasadzie konkurencyjnego procesu przetargowego otwartego dla wszystkich zainteresowanych inwestorów krajowych i międzynarodowych, co podkreśla World Bank Group<sup>7</sup>, a także Sheng<sup>8</sup>. Hryckiewicz i inni<sup>9</sup> dokumentują, że tego typu mechanizm wspomagany przez instytucję nadzorczą jest skuteczny w pierwszej fazie kryzysu, kiedy problem upadłości dotyczy tylko pojedynczych banków, albo w przypadku, kiedy państwo ma ograniczone zasoby, aby wesprzeć upadającą instytucję. W związku z tym tego rodzaju mechanizm wydaje się szczególnie skuteczny podczas zdarzeń o charakterze niesystemowym. W zdarzeniach systemowych należy go stosować w początkowym etapie kryzysu, co zostanie udokumentowane w dalszej części artykułu.

Innym mechanizmem, mającym na celu pomoc zagrożonego upadłością banku, jest instytucja pomostowa. Narzędzie to pozwala na przeniesienie: a) instrumentów własności emitowanych przez jedną lub więcej instytucji objętych restrukturyzacją (przeniesienie akcji); i/lub b) całości lub jakichkolwiek aktywów, praw majątkowych lub pasywów jednej lub więcej instytucji objętych restrukturyzacją (przeniesienie własności) na tzw. instytucję pomostową. Taka instytucja (zwana również bankiem pomostowym), tworzona na okres do dwóch lat, pozwala na zachowanie funkcjonowania banku do czasu, gdy nie znajdzie się potencjalny nabywca na jego zakup. Zaletą tego mechanizmu jest ograniczenie groźby „skoków” na banki, jak również przywrócenie zaufania do sektora bankowego, gdyż zakłada się, że bank pomostowy jest instytucją ratującą zagrożony upadłością bank. Ważnym elementem tego mechanizmu jest to, że taki bank wciąż prowadzi swoją działalność, natomiast jest zarządzany przez instytucję pomostową. Instytucja pomostowa musi być w całości lub w części własnością państwa lub instytucji nadzorczej. Ten warunek nie musi być jednak spełniony, jeżeli instytucja pomostowa została w pełni dokapitalizowana przez obecnych akcjonariuszy i wierzycieli problematycznego banku<sup>10</sup>. Ważnym założeniem instytucji pomostowej jest to, że musi ona spełniać wymogi dotyczące zezwoleń i nadzoru jak każdy inny bank, chociaż możliwe są zwolnienia krótkoterminowe; instytucja pomostowa może zostać utworzona i zatwierdzona

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>8</sup> A. Sheng, *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s.*, World Bank, Washington, DC, 1996.

<sup>9</sup> A. Hryckiewicz, N. Kryg, D. Tsomocos, *New bank resolution mechanisms: is it the end of the bailout era?*, Working Paper 2020, available at ssrn: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3639644](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3639644)

<sup>10</sup> World Bank Group..., *op. cit.*



bez pełnej zgodności z wymogami dotyczącymi kapitału UE (CRD IV/CRR) i usług inwestycyjnych (MiFID) przez krótki okres na początku jej funkcjonowania.

Innym mechanizmem restrukturyzacyjnym, o którym jest mowa w BRRD, jest stworzenie spółki celowej AMV, pozwalającej na oddzielenie złych aktywów z bilansu banku zagrożonego upadłością i przeniesie ich do AMV. Instytucja ta jest w całości lub w części własnością organu nadzorczego, i jest tymczasowo tworzona w celu transferu aktywów, praw majątkowych i pasywów jednej lub więcej instytucji objętych restrukturyzacją lub transferu aktywów/pasywów od instytucji pomostowej. Celem tego mechanizmu jest jak największy odzysk z zagrożonych aktywów banku. Instrument ten musi być zawsze stosowany wraz z innymi narzędziami restrukturyzacyjnymi, jak sprzedaż banku, instytucja pomostowa, i/lub dokapitalizowanie banku<sup>11</sup>. Badania akademickie wskazują, że ten rodzaj mechanizmu ma wiele zalet. Po pierwsze, poprawia jakość aktywów banku, tym samym eliminując niepewność co do wyceny banku. Zapewnia także przejrzystość wyników banku, co umożliwia takiej instytucji pozyskanie finansowania rynkowego<sup>12</sup>. Ponadto przeniesienie złych aktywów banku do instytucji celowej poprawia wypłacalność i rentowność banku problematycznego, zwłaszcza, gdy AMV nabywa aktywa o obniżonej jakości za gotówkę. Co więcej, ponieważ bank nie jest zobowiązany do utrzymywania wyższych rezerw na przyszłe straty, to jest bardziej skłonny do kontynuowania swojej aktywności kredytowej. Wreszcie, oddzielenie złych aktywów z zagrożonego upadłością banku pozwala menedżerom skupić się na dalszej aktywności bankowej<sup>13</sup>. M. Brei jednak dokumentuje<sup>14</sup>, że skuteczność tego mechanizmu w przywracaniu dalszego funkcjonowania banku zależy od wielkości dokapitalizowania banku. Mechanizm AMV bez dokapitalizowania takiego banku jest mało skuteczny, gdyż brak wsparcia finansowego ogranicza przeprowadzenie procesu restrukturyzacji i dalszej aktywności kredytowej.

Kluczową zasadą leżącą u podstaw obecnych regulacji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest unikanie lub przynajmniej minimalizowanie wykorzystania funduszy publicznych przeznaczonych na ratowanie banków. Co prawda korzystanie z funduszy publicznych nie jest wykluczone w ramach BRRD, ale zasady ich użycia są ściśle uregulowane w dyrektywie BRRD. W przypadku kryzysu systemowego przy braku skuteczności zastosowanych mechanizmów restrukturyzacyjnych, państwa mogą sięgnąć po środki publiczne, jednakże musi się to odbyć po uprzednim zatwierdzeniu decyzji w ramach pomocy państw UE. Uzasadnienie wsparcia publicznego jest ustalane przez rząd lub właściwe instytucje nadzorcze. Warunkiem ubiegania się o tego typu pomoc jest spełnienie warunku, że obecni właściciele i wierzyciele banku zagrożonego upadłością pokryli straty w wysokości nie

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Morrison and Foerster, *Good-bank-Bad-bank: A clean break and a fresh start. Attorney Advertisement*, Morrison & Foerster, LLP 2009.

<sup>13</sup> A. Landier, K. Ueda, *The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options*, IMF Staff Position Note, 2009, SPN/09/12.

<sup>14</sup> M. Brei, L. Gambacorta, M. Lucchetta, B.M. Parigi, *Bad bank resolutions and bank lending*, BIS Working Paper 2020, No. 837.

mniej niż 8% łącznych zobowiązań banku, w tym funduszy własnych, w drodze umorzenia lub konwersji instrumentów (art. 37 ust. 10). Należy również przestrzegać zasad pomocy państw UE. Wsparcie państwowe może przybrać formę dokapitalizowania banku przez państwo w zamian za akcje lub inne instrumenty kapitałowe (tymczasowe publiczne wsparcie kapitałowe) lub przekształcenie banku w tymczasową własność publiczną poprzez przejęcie przez państwo nad nim kontroli (czasowa własność publiczna). W obu przypadkach bank musi być zarządzany na zasadach komercyjnych i odsprzedany na zasadach rynkowych do innej instytucji finansowej, gdy tylko pozwoli na to jego sytuacja finansowo-kapitałowa.

## 2. Czy mechanizmy restrukturyzacyjne okażą się skuteczne bez dokapitalizowania przez państwo?

Nowe metody restrukturyzacji i ratowania zagrożonych upadkiem banków w ramach dyrektywy BRRD mają na celu wyeliminowanie aktywnego udziału państwa w ratowaniu sektora bankowego. Pomimo że badania akademickie wyraźnie wskazują na wiele wad związanych z aktywnością państwa w ratowaniu sektora bankowego – takich jak pokusa nadużycia czy też ogromne koszty fiskalne – to jest wysoce wątpliwe, czy sam proces restrukturyzacji bez dostatecznego dokapitalizowania banków przez państwo, jak również pozostawienie procesu restrukturyzacji samym bankom, bądź obecnym ich właścicielom, okaże się wysoce skuteczne, szczególnie w czasie kryzysów systemowych. W literaturze akademickiej istnieje wiele dowodów na to, że państwo odgrywało ważną rolę stabilizacyjną poprzez swoje gwarancje, jak również dokapitalizowanie zagrożonych upadkiem banków, przede wszystkim podczas zdarzeń systemowych. Również rola państwa w procesie restrukturyzacyjnym jest dość szeroko udokumentowana w literaturze. Ben Bernanke, przewodniczący Rezerwy Federalnej w czasie globalnego kryzysu w latach 2008–2010, stwierdził, że upadek Bear Stearns w połowie marca 2008 r. był na tyle poważny, że wierzyciele stracili wiarę w możliwość odzyskania swojego zainwestowanego kapitału nawet w postępowaniu upadłościowym. W przypadku, gdy rynek traci zaufanie w mechanizmy nim rządzące, tylko gwarancje państwa są w stanie przywrócić zaufanie do niego i powstrzymać dalsze efekty sprzężenia kryzysu<sup>15</sup>. Ponadto państwo działające jako godny zaufania kontrahent we wszystkich bieżących transakcjach jest w stanie przywrócić zaufanie na rynku międzybankowym, i przez to umożliwić pozyskanie finansowania rynkowego przez zagrożone upadkiem banki w trakcie trwania kryzysu. Również Homar i van Wijnbergen<sup>16</sup> dokumentują, że terminowe dokapitalizowanie banków przez państwo podczas kryzysu bankowego znacząco skraca czas trwania recesji. Berger i Roman<sup>17</sup> badali konsekwencje po-

<sup>15</sup> B.S. Bernanke, „Reducing Systemic Risk” Speech delivered at the Federal Reserve Bank of Kansas City’s Annual Economic Symposium, Jackson Hole, Wyoming 2008, August 22<sup>nd</sup>.

<sup>16</sup> T. Homar, S.J.G. van Wijnbergen, *Bank...*, op. cit., s. 16–28.

<sup>17</sup> A. Berger, R. Roman, *Did TARP Banks Get Competitive Advantages?*, „Journal of Financial and Quantitative Analysis” 2015, 50, s. 1199–1236.

mocy państwa dla banków amerykańskich podczas ostatniego kryzysu w ramach pomocy Troubled Asset Relief Program (TARP) w Stanach Zjednoczonych. Uważają oni, że program TARP zwiększył liczbę miejsc pracy netto oraz wielkość zatrudniania netto, jak również zmniejszył liczbę upadłości przedsiębiorstw. A brak zaufania do rynku, jak wyraźnie pokazał upadek Lehmana Brothers w 2008 r., jest destrukcyjny dla całego sektora bankowego i prowadzi do bankructw wielu instytucji. Inne badania dokumentują również, że interwencje państwowe uspokajają sytuację na rynku finansowym. Na przykład, Elyasiani<sup>18</sup> badał skutki dokapitalizowania banków amerykańskich przez państwo w latach 2000–2009 wykazując, że inwestorzy pozytywnie reagowali na informacje o pomocy państwa dla sektora bankowego w ramach programu TARP. Wyniki badania wskazują na ważny udział państwa w procesie stabilizacyjnym w czasie trwania kryzysów bankowych. Wynik tych działań jest jednak odwrotny w okresach spoza kryzysów, podczas których inwestorzy negatywnie reagowali na interwencje państwa w sektorze bankowym.

Dokapitalizowanie banków przez państwo może również skłonić banki do kontynuowania akcji kredytowej zamiast akumulowania kapitału pozyskanego w procesie dokapitalizowania. Oczywiście jest, że kryzys bankowy, a zwłaszcza niepokój na rynku, powoduje wysoki poziom awersji do ryzyka wśród zarządzających bankami, co skutkuje obniżeniem akcji kredytowej. Ponieważ państwo wykorzystuje pieniądze podatników do ratowania sektora bankowego, może czuć się zobowiązane do wykorzystania tych pieniędzy przez banki w formie wsparcia kredytowego udzielonego podmiotom gospodarczym. Na przykład prezydent amerykański Barack Obama powiedział, że banki powinny „oddać” pomoc, jaką otrzymały od podatników, wspierając ich prowadzoną aktywnością kredytową. Innym przykładem były naciski zarówno tego samego prezydenta, jak i Kongresu, na banki państwowe, w tym Bank of America i Citigroup, aby zwiększyły liczbę udzielanych kredytów dla małych przedsiębiorstw, i oferowały wsparcie dla właścicieli kredytów hipotecznych<sup>19</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, literatura akademicka dowodzi, że banki państwowe mają tendencję do działania procyklicznego podczas kryzysów bankowych, udowadniając, że gdy banki prywatne obniżają swoją aktywność kredytową, banki państwowe kontynuują swoją działalność, wspierając gospodarkę krajową<sup>20</sup>.

Jeszcze ważniejsze pytanie dotyczy roli państwa w procesie restrukturyzacji zagrożonych upadkiem banków. Przez wiele lat w literaturze krytykowano aktywny udział państwa, jako akcjonariusza instytucji bankowych. Jednak uwagi te w większości odnoszą się do państwa jako akcjonariusza długoterminowego i większościo-

<sup>18</sup> E. Elyasiani, E. Kalotychou, S.K. Staikouras, G. Zhao, *Return and Volatility Spillover among Banks and Insurers: Evidence from Pre-Crisis and Crisis Periods*, „Journal of Financial Services Research” 2015, Vol. 48, s. 21–52.

<sup>19</sup> M. Kahan, E.R. Rock, *When the Government Is the Controlling Shareholder*, 89. Faculty Scholarship at Penn Law 2011, No. 316; (Alex) Y. Yueh-Ping, *Government Ownership of Banks: A Curse or a Blessing for the United States?*, „William and Mary Business Law Review” 2019, 10, s. 667–735.

<sup>20</sup> M. Brei, A. Schclarek, *Public bank lending in times of crisis*, „Journal of Financial Stability”, Elsevier, 2013, vol. 9, s. 820–830; D. Davydov, *Does State Ownership of Banks Matter? Russian Evidence from the Financial Crisis*, „Journal of Emerging Market Finance” 2018, Vol. 17, s. 250–285.

wego. Wyniki tych badań wykazują, że tego typu banki mają większą skłonność do udzielania kredytów dla instytucji politycznie powiązanych, co często skutkowało dużo gorszymi wskaźnikami finansowymi, a przede wszystkim wskaźnikiem kredytów zagrożonych<sup>21</sup>. W teorii istnieje jednak kilka argumentów przemawiających za tym, aby państwo – czy też instytucje nadzorcze – było włączone w restrukturyzację sektora bankowego. Co więcej, obecne rozwiązania prawne umożliwiają ustanowienie pewnych ograniczeń mających na celu wyeliminowanie pokusy nadużycia ze strony instytucji państwowych w zarządzaniu dokapitalizowanym bankiem<sup>22</sup>.

Ważnym argumentem, przemawiającym za ingerencją państwa w zagrożonych upadłością bankach, jest jego funkcja nadzorcza w procesie restrukturyzacji. Po pierwsze, państwo/instytucja nadzorcza może być w dużo większym stopniu zmotywowana do przeprowadzenia procesu restrukturyzacyjnego niż dotychczasowi właściciele ze względu na presję polityczną, szczególnie wtedy, kiedy w ten proces są zaangażowane pieniądze podatników. Po drugie, poprzez odpowiedni dobór instrumentów finansowych państwo może wywrzeć presję na przeprowadzenie procesu restrukturyzacyjnego w zagrożonym banku. Dobrym przykładem jest Szwecja, gdzie władze państwowe zdecydowały się na nacjonalizację niektórych banków w czasie kryzysu w latach 90. Ważnym elementem tego procesu było nabycie udziałów przez państwo bez prawa głosu, jednak z możliwością przekształcenia ich na akcje zwykłe o wysokim współczynniku konwersji. W ten sposób państwo stworzyło silną zachętę dla obecnych akcjonariuszy do przeprowadzenia skutecznego procesu restrukturyzacji, który skutkowałby szybkim wycofaniem się państwa z akcjonariatu. Takie działania nie byłyby możliwe bez udziału państwa, ponieważ wynagrodzenie kierownictwa banku nie zależy od skuteczności procesu restrukturyzacyjnego, a dotychczasowi akcjonariusze mają również ograniczoną motywację do wdrożenia zmian w banku<sup>23</sup>. Ponadto państwo może również odegrać ważną rolę w inicjacji w bankach znajdujących się w trudnej sytuacji. Państwo jako akcjonariusz ma prawo do zmiany zarządu banku, jak również jego wysokości wynagrodzenia. Na przykład Barney Frank, przewodniczący w amerykańskim Komitecie ds. Usług Finansowych (ang. House Financial Services) forsował pomysł pozwu AIG, aby odzyskać pieniądze wypłacone zarządowi w formie bonusu, argumentując, że państwo ma 80% udziałów w banku i zainwestowało 170 mld USD w dokapitalizowanie tej instytucji<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Zob. np.: P. Sapienza, *The effects of government ownership on bank lending*, „Journal of Financial Economics” 2004, 72, s. 357–384; S. Dinç, *Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets*, „Journal of Financial Economics” 2005, 77, s. 453–479; A.I. Khwaja, A. Mian, *Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market*, „The Quarterly Journal of Economics” 2005, s. 1371–1411; K. Jackowicz, O. Kowalewski, Ł. Kozłowski, *The influence of political factors on commercial banks in Central European countries*, „Journal of Financial Stability” 2013, 4, s. 759–777.

<sup>22</sup> Analiza takich narzędzi wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Więcej informacji można znaleźć w: A. Landier, K. Ueda, *The Economics...*, *op. cit.*

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

<sup>24</sup> [http://archive.boston.com/news/nation/articles/2009/03/22/obama\\_seeks\\_to\\_increase\\_oversight\\_of\\_executive\\_pay/](http://archive.boston.com/news/nation/articles/2009/03/22/obama_seeks_to_increase_oversight_of_executive_pay/)

Rola państwa może być również istotna dla zainicjowania mechanizmów restrukturyzacyjnych. Państwo jako akcjonariusz może się domagać stworzenia AMV, może również samo zainicjować proces stworzenia tego mechanizmu, przejmując udziały w spółce celowej. Jeżeli proces restrukturyzacji jest dobrowolny, banki, jak już wcześniej wspomniano, mogą nie być skłonne do uczestniczenia w nim. Również kwestią wątpliwą jest, czy obecni właściciele banków będą skłonni dokapitalizować taką spółkę celową. Z wdrożeniem tego mechanizmu wiąże się duża doza niepewności co do wyceny rynkowej aktywów, które mają zostać przetransferowane do spółki celowej, co może zniechęcać potencjalnych interesariuszy banku do wdrożenia tego mechanizmu<sup>25</sup>. Ponadto ostatnie badania naukowe dokumentują, że jest niezwykle trudno znaleźć potencjalnych inwestorów prywatnych chętnych do stworzenia mechanizmu AMV. Problem staje się poważniejszy, gdy bank jest własnością państwa. Przykład z rynku niemieckiego podczas światowego kryzysu finansowego w latach 2008–2010 wyraźnie to udokumentował. Niemieccy politycy zdecydowali się na stworzenie AMV z udziałem inwestorów prywatnych dla banków państwowych, jednak cały proces zakończył się fiaskiem, gdyż prywatni inwestorzy widzieli konflikt interesów pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym<sup>26</sup>. Udział państwa poprzez początkowe dokapitalizowanie AMV może zatem pomóc w skuteczniejszej koordynacji całego procesu, rozwiązując potencjalny konflikt interesu pomiędzy różnych inwestorami.

### 3. Badanie empiryczne

Aneta Hryckiewicz i inni<sup>27</sup> w sposób empiryczny badają, czy mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, których celem jest poprawa sytuacji finansowej zagrożonych upadkiem banków, mogą okazać się skuteczne w czasie systemowych kryzysów bankowych. Celem badania jest również określenie, które mechanizmy restrukturyzacyjne są najbardziej skuteczne. Wyniki te konfrontujemy z wynikami badania, w którym analizujemy skuteczność mechanizmów *bailouts*, czyli dokapitalizowania zagrożonych upadkiem banków przez państwo. Nasze dane pozwalają nam również na wyodrębnienie mechanizmów pełnej nacjonalizacji, czyli dokapitalizowania problematycznego banku w zamian za udział państwa z pakietem kontrolnym, częściowej nacjonalizacji, czyli bez pakietu kontrolnego oraz dokapitalizowanie w postaci instrumentów hybrydowych – nie dających państwu udziału w akcjonariacie w początkowej fazie.

<sup>25</sup> Zob. A. Landier, K. Ueda, *The Economics...*, *op. cit.*; M. Brei, L. Gambacorta, M. Lucchetta, B.M. Parigi, *Bank...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> C. Gandrud, and M. Hallerberg, *The Bad Banks in the EU: The Impact of Eurostat Rules*, Bruegel Working Paper 2014, 15.

<sup>27</sup> A. Hryckiewicz, *The government as lender of last resort and temporary owner*, [w:] *Modern Guide to Financial Shock*, Prof. V. d'Apice and Prof. G. Ferri (red.), Edward Elgar 2021; A. Hryckiewicz, N. Kryg, D. Tsomocos, *New bank resolution mechanisms: is it the end of the bailout era?*, Working Paper 2020, available at ssrn: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3639644](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3639644)

Nasza hipoteza zakłada, że rola państwa może być nieunikniona w restrukturyzacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji, a mechanizmy sugerowane w BRRD mogą być niewystarczające do przywrócenia zaufania do rynku bez gwarancji państwowych, szczególnie podczas zdarzeń systemowych. Jednak zgodnie z dotychczasowymi wynikami badań twierdzimy, że rola państwa powinna się ograniczać do dokapitalizowania banku i aktywnej roli nadzorczej, natomiast nie powinna być łączona z aktywnym zarządzaniem bankiem. W konsekwencji powinniśmy zobaczyć pozytywny efekt wpływu państwa, jako mniejszościowego akcjonariusza, na poprawę wskaźników finansowych banków problematycznych. Odwrotną sytuację powinniśmy zaobserwować, gdy państwo odgrywa rolę akcjonariusza większościowego, gdyż w takim przypadku może dochodzić do wykorzystywania banku do realizacji celów politycznych<sup>28</sup>, co również może osłabić proces restrukturyzacyjny.

W naszych badaniach wykorzystujemy próbę banków, które były zagrożone upadłością w czasie trwania kryzysów systemowych i zostały poddane różnym działaniom interwencyjnym. Informacje o zdarzeniach systemowych pochodzą z bazy danych Laeven i Valencji<sup>29</sup>. Informacje o bankach, które doświadczyły interwencji, pochodzą z próby wykorzystanej w badaniu Hryckiewicz<sup>30</sup>, rozszerzonej o informacje o formach pomocowych dla banków z globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2017. Naszym badaniem obejmujemy więc działania interwencyjne, które miały miejsce podczas zdarzeń systemowych w latach 1992–2017 zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych. Nazwy banków, które zostały poddane interwencjom, zostały ręcznie zebrane ze sprawozdań banków centralnych i stron internetowych KE. Łącznie badana próba obejmuje 215 banków z 39 krajów, które doświadczyły działań interwencyjnych *versus* 708 banków działających w tych samych krajach, ale nie zostały objęte żadnym działaniem interwencyjnym<sup>31</sup>.

W celu wykonania badania empirycznego wykorzystujemy metodologię Abadie<sup>32</sup>, która pozwala na porównanie wskaźników finansowo-kapitałowych banków poddanych interwencji w stosunku do ich konkurentów nie poddanych działaniom interwencyjnym. Wyniki tych banków analizujemy również w perspektywie czasowej sprzed okresu interwencji, a także po tym okresie. Zakładamy, że nasza analiza obejmuje sześć lat przed wystąpieniem zdarzenia, jak również sześć lat po wystąpieniu interwencji. Wskaźniki, na których skupiamy uwagę, to: poziom kredytów do aktywów, poziom kredytów zagrożonych do łącznej wartości kredytów, zmiany w aktywności kredytowej (%), poziom kapitału regulacyjnego Tier1. Zakładamy, że jeżeli mechanizmy interwencyjne okażą się skuteczne, to powinniśmy widzieć po-

<sup>28</sup> Zob. P. Sapienza, *The effects...*, *op. cit.*; S. Dinç, *Politicians and banks...*, *op. cit.*; A.I. Khwaja, A. Mian, *Do lenders...*, *op. cit.*

<sup>29</sup> L. Laeven, F. Valencia, *Systemic Banking Crises Revisited*, IMF Working Papers 2018, 18/206.

<sup>30</sup> A. Hryckiewicz, *What Do We Know about the Impact of Government Interventions in the Banking Sector? An Assessment of Various Bailout Programs on Bank Behavior*, „Journal of Banking & Finance” 2014, 46, s. 246–265.

<sup>31</sup> Więcej informacji na temat doboru próbki można znaleźć w: A. Hryckiewicz, N. Kryg, D. Tsomocos, *New bank resolution mechanisms...*, *op. cit.*; A. Hryckiewicz, *What Do We Know...*, *op. cit.*, s. 246–265.

<sup>32</sup> A. Abadie, *Semiparametric...*, *op. cit.*



prawę tych wskaźników wśród banków, które były poddane działaniom interwencyjnym w stosunku do ich konkurentów, jak również do okresu kryzysowego. Jako zmienne kontrolne w regresji wykorzystujemy takie zmienne bankowe, jak: poziom płynności, zlogarytmowaną wielkość banku, zmienne dotyczące struktury sektora bankowego (koncentracja) oraz zmienne dotyczące sytuacji ekonomicznej pojedynczych krajów (wzrost PKB, inflacja). Wszystkie regresje zawierają również zmienne kontrolujące zmienność w czasie (zmienna binarna przyjmująca wartość 1 dla pojedynczego roku analizy i zero dla pozostałych lat), jak również różnice pomiędzy krajami (zmienna binarna przyjmująca wartość 1 dla pojedynczego kraju i zero dla pozostałych).

## 4. Wyniki badania

### 4.1. Testy statystyczne

Tabela 1 przedstawia wstępne wyniki testu statystycznego  $t$  dla różnic między wskaźnikami finansowymi banków, które doświadczyły interwencji, i tych, które takich interwencji nie doświadczyły. Wyniki są pogrupowane w zależności od metody interwencyjnej. Analiza ta pozwala ustalić, jak skuteczne są mechanizmy interwencyjne w przywracaniu stabilności finansowej banków oraz stymulowaniu działalności kredytowej.

**Tabela 1. Testy statystyczne**

Zmienne endogeniczne	Średnia dla banków bez interwencji	Liczba banków	Średnia dla banków z interwencją	Liczba banków	Różnica	$t$ -stat.
<b>Sprzedaż banku</b>						
Współczynnik kapitałowy	16.537	10,857	14.805	646	1.732	3.090***
Wsk. kredytów do aktywów	59.761	10,272	57.690	502	2.071	2.926**
Wzrost akt. kredytowej	59.234	10,960	52.556	468	6.668	8.801***
Rentowność (ROA)	7.678	12,556	5.889	890	1.789	1.173
Wielkość (ln)	8.292	13,066	10.493	928	-2.201	-23.302
Wsk. płynności	34.688	10,951	30.509	735	4.178	4.717***



Tabela 1 – cd.

Zmienne endogeniczne	Średnia dla banków bez interwencji	Liczba banków	Średnia dla banków z interwencją	Liczba banków	Różnica	t-stat.
<b>Mechanizm AMV</b>						
Współczynnik kapitałowy	16.765	10,480	13.116	1,023	3.649	8.066***
Wsk. kredytów do aktywów	59.704	9,939	59.199	835	.5043	0.904
Wzrost akt. kredytowej	1.209	10,207	20.159	935	-18.948	-3.122***
Rentowność (ROA)	7.309	12,161	9.932	1,285	-2.623	-2.034
Wielkość (ln)	8.220	12,658	10.500	1,336	-2.280	-28.785
Wsk. płynności	34.936	10,615	29.359	1,071	5.577	7.492***
<b>Pełna nacjonalizacja</b>						
Współczynnik kapitałowy	16.384	6,376	10.902	514	5.482	8.804***
Wsk. kredytów do aktywów	59.239	6,091	52.558	468	6.682	8.807***
Wzrost akt. kredytowej	2.031	5,726	32.481	416	-30.450	-3.516***
Rentowność (ROA)	5.402	7,475	4.356	631	1.046	0.442
Wielkość (ln)	8.085	7,867	10.580	684	-2.495	-24.357***
Wsk. płynności	35.590	6,517	41.398	589	-5.808	-5.543***
<b>Częściowa nacjonalizacja</b>						
Współczynnik kapitałowy	16.356	6,533	8.997	357	7.360	9.986***
Wsk. kredytów do aktywów	58.894	6,262	55.999	297	2.894	3.065***
Wzrost akt. kredytowej	2.022	5,877	50.034	265	-48.012	-4.486***
Rentowność (ROA)	5.368	7,635	4.549	471	0.8191	0.302
Wielkość (ln)	8.197	8,047	9.680	504	-1.482	-12.255***
Wsk. płynności	122.724	6,066	96.290	266	26.433	2.895***

Tabela 1 – cd.

Zmienne endogeniczne	Średnia dla banków bez interwencji	Liczba banków	Średnia dla banków z interwencją	Liczba banków	Różnica	t-stat.
<b>Dokapitalizowanie bez akcjonariatu</b>						
Współczynnik kapitałowy	16.105	6,611	12.88771	279	3.218	3.859***
Wsk. kredytów do aktywów	58.522	6,024	61.467	535	-2.944	-4.107***
Wzrost akt. kredytowej	3.5553	5,663	10.459	479	-6.904	-0.850
Rentowność (ROA)	7.204	7,556	-20.550	550	27.754	11.092***
Wielkość (ln)	8.121	7,928	10.367	623	-2.246	-20.825***
Wsk. płynności	127.006	5,871	52.930	461	74.076	10.5941***

Źródło: A. Hryckiewicz i in., *New bank...*, op. cit.

Wyniki testu statystycznego pokazują, że istnieją statystycznie istotne różnice między bankami, które doświadczyły interwencji, i tymi, które takich interwencji nie doświadczyły, w dwóch okresach (przed i po interwencji). Różnice te pojawiają się w przypadku niemal wszystkich wskaźników finansowych. Co ciekawe, większość tych różnic jest wciąż na korzyść banków, które nie doświadczyły żadnych działań interwencyjnych, co może sugerować niską skuteczność mechanizmów ratowania banków. Jednakże można również zauważyć, że różnice między dwoma grupami banków zależą w szczególności od mechanizmu interwencyjnego. Interesujące wyniki można odczytać w grupie banków, które zostały dokapitalizowane przez państwo. Wyniki tej analizy sugerują, że znacjonalizowane banki (zarówno w pełni, jak i częściowo) wykazują znacznie wyższy wzrost akcji kredytowej aniżeli ich konkurenci. Różnice te wydają się bardzo istotne zarówno pod względem ekonomicznym, jak i statystycznym. Nie możemy jednak potwierdzić tego efektu dla banków, które zostały dokapitalizowane bez udziału państwa, czyli przy wykorzystaniu instrumentów hybrydowych. Wyniki tych testów mogą wskazywać na ważną rolę państwa w procesie dokapitalizowania zagrożonych banków, jak również jego potencjalnie ważną rolę w procesie restrukturyzacji. Potwierdzają to też wyniki innych badań<sup>33</sup>.

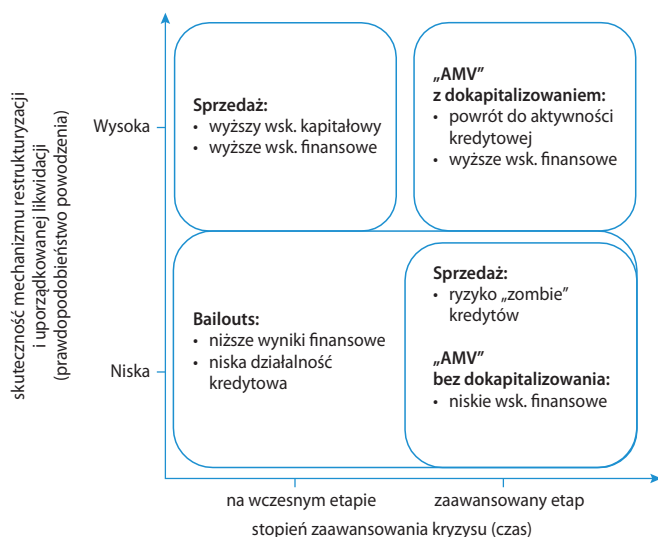
<sup>33</sup> Zob. L. Wilson, Y.W. Wu, *Escaping TARP*, „Journal of Financial Stability” 2012, 8, s. 32–42; T. Philippon, P. Schnabl, *Efficient Recapitalization*, „The Journal of Finance” 2013, 68, s. 1–42; G. Rosas, *Curb-ing Bailouts: Bank Crises and Democratic Accountability in Comparative Perspective*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2009.

## 4.2. Wyniki regresji

### 4.2.1. Skuteczność mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Rysunek 2 podsumowuje wyniki przedstawione w Hryckiewicz i in.<sup>34</sup> na temat skuteczności badanych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (oś y) podczas kryzysów systemowych w odniesieniu do rozwoju kryzysu, jak również czasu trwania kryzysu bankowego (oś x).

**Rysunek 2. Podsumowanie skuteczności mechanizmów restrukturyzacyjnych**



Źródło: A. Hryckiewicz i in., *New bank...*, op. cit.

Wyniki empiryczne jednoznacznie wskazują, że skuteczność pojedynczych mechanizmów interwencyjnych w dużej mierze zależy od fazy zaawansowania kryzysu. Można zauważyć, że we wczesnym stadium kryzysu sprzedaż zagrożonego upadkiem banku jest skuteczna w poprawie stabilności sektora finansowego. Co więcej, mechanizm ten jest skuteczny bez dodatkowych działań interwencyjnych, w tym nie ma konieczności dokapitalizowania zagrożonego upadłością banku. Tym samym wdrożenie takiego mechanizmu wiąże się z niskim kosztem dla finansów publicznych, jak również nie osłabia dyscypliny rynkowej. Jednakże, w przypadku poważniejszego kryzysu, czy też jego zaawansowanego stadium, tak jak w przypadku kryzysu systemowego, wyniki wskazują, że mechanizm ten przestaje być skuteczny.

<sup>34</sup> A. Hryckiewicz, N. Kryg, D. Tsomocos, *New bank...*, op. cit.

Może to być wynikiem tego, że mechanizm jest trudny do wdrożenia w sytuacji, gdy jest więcej instytucji zagrożonych upadłością i istnieje konieczność jego zastosowania dla wielu z nich. Wówczas trudno jest znaleźć nabywcę na rynku. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w kryzysie systemowym, kiedy więcej niż jeden bank jest dotknięty kryzysem. W przypadku takich zdarzeń wyniki badania wskazują, że procesy restrukturyzacyjne wraz z dokapitalizowaniem banków okazują się najbardziej skuteczne. Sama restrukturyzacja aktywów banku w ramach mechanizmu AMV jest jednak niewystarczająca do przywrócenia stabilności finansowej banku. Brak wystarczającego kapitału na pokrycie strat może zniechęcić banki do podjęcia głębokiej restrukturyzacji i deklarowania rzeczywistych strat, jak również ograniczyć akcję kredytową. Jednocześnie dokapitalizowanie bez żadnych postępowań restrukturyzacyjnych również jest nieskuteczne w ratowaniu sektora bankowego. Interesującym wynikiem badania jest również to, że tylko mechanizm AMV z odpowiednim dokapitalizowaniem jest w stanie poprawić sytuację finansową problematycznego banku, jak również przywrócić zaufanie do sektora bankowego w trakcie kryzysu systemowego. Nie możemy jednak znaleźć żadnych dowodów, że same dokapitalizowanie czy sama restrukturyzacja są skuteczne. Co więcej, wyniki badania nie wskazują również na skuteczność żadnych innych mechanizmów. Tym samym są one zgodne z innymi wynikami badań, że same mechanizmy restrukturyzacyjne są nieskuteczne, jeżeli nie towarzyszy im dostateczne dokapitalizowanie zagrożonych upadkiem banków<sup>35</sup>.

#### 4.2.2. Rola rządu w trudnej sytuacji banków

Należy zwrócić uwagę, że większość banków w naszej próbie doświadczyło mechanizmów restrukturyzacyjnych ze znacznym dokapitalizowaniem ich przez państwo w ramach procedury *bail-out*. Tabela 2 przedstawia wyniki regresji, w której analizowaliśmy skuteczność różnych form interwencji państwa w zagrożonych upadkiem bankach.

Wyniki empiryczne wyraźnie pokazują, że państwo może odegrać ważną rolę w procesie przywracania stabilności w sektorze bankowym w czasie trwania kryzysów systemowych. Obliczenia wskazują, że można zauważyć znaczący wzrost akcji kredytowej zarówno w stosunku do grupy kontrolnej, jak i w stosunku do okresu przedkryzysowego (panele A i B) w bankach, które zostały dokapitalizowane przez państwo. Nie możemy z kolei znaleźć podobnych wyników dla regresji w specyfikacji (3), gdzie pomoc państwa nie wiązała się z akcjonariatem w banku problematycznym, co może wskazywać na niedostateczne dokapitalizowanie albo brak odpowiednio przeprowadzonych procesów restrukturyzacyjnych. W rzeczywistości możemy nawet zauważyć, że w panelu C zmienna *dokapitalizowanie* wydaje się statystycznie istotna z negatywnym znakiem, wskazując nawet na pogorszenie wskaźników problematycznego banku w stosunku do grupy kontrolnej. Wyniki

<sup>35</sup> M. Brei, L. Gambacorta, M. Lucchetta, B.M. Parigi, *Bad bank...*, *op. cit.*

Tabela 2. Wpływ różnych form interwencji państwa na działalność kredytową banków

	PANEL A			PANEL B			PANEL C		
Zmiennych	Dynamika aktywności kredytowej								
	Pełna nacionali- zacja	Częściowa nacionali- zacja	Brak udziału	Pełna nacionali- zacja	Częściowa nacionali- zacja	Brak udziału	Pełna nacionali- zacja	Częściowa nacionali- zacja	Brak udziału
Rezerwy kredytowe	-1.845	-1.496	-0.247	-4.005*	-2.502*	-0.333	-1.255	6.627*	3.561
	(1.451)	(1.088)	(0.929)	(2.305)	(1.335)	(1.340)	(1.555)	(3.488)	(4.839)
Wsk. kre- dytów do aktywów	-0.241 ***	-0.340 **	0.131	-0.239 **	-0.472 ***	0.0222	-0.192	-0.220	0.257
	(0.0902)	(0.170)	(0.121)	(0.121)	(0.177)	(0.121)	(0.128)	(0.181)	(0.167)
ROE	0.0294***	0.0339***	0.0536***	0.00592	0.0247**	0.0626**	-0.00128	-0.0826	0.0616***
	(0.0114)	(0.00635)	(0.0193)	(0.0280)	(0.0113)	(0.0249)	(0.0583)	(0.107)	(0.0137)
Wielkość (ln)	-0.110	-0.324	0.0253	-0.0789	0.194	1.745 **	-0.234	0.122	2.262*
	(0.565)	(0.639)	(0.557)	(0.599)	(0.541)	(0.823)	(0.477)	(1.649)	(1.223)
Wsk. płynności	-0.0793	-0.217*	0.118	-0.0893	-0.251*	0.0173	-0.107*	-0.304***	0.158
	(0.0582)	(0.121)	(0.0813)	(0.0713)	(0.136)	(0.0695)	(0.0634)	(0.108)	(0.161)
Wsp. kapitałowy	0.0293	-0.0373	0.241	-0.140	0.208	0.312	0.303	0.397*	-0.280
	(0.149)	(0.237)	(0.228)	(0.230)	(0.208)	(0.238)	(0.210)	(0.216)	(0.195)
Stała	24.50*	36.88**	-15.25	36.39*	39.43**	-25.34	17.64	-8.905	-56.04*
	(14.48)	(16.82)	(13.17)	(19.54)	(18.42)	(17.73)	(18.81)	(27.85)	(31.93)
Liczba obs.	1,040	883	881	787	704	654	89	16	60
Stała dla kraju	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Stała dla lat	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak

Uwaga: Regresja jest szacowana na całej próbie i opiera się na metodologii *difference-in-difference* zgodnej z Abadie (2005). Panel A odnosi się do oszacowania wpływu interwencji państwa w porównaniu do okresu przedkryzysowego oraz z bankami, które nie doświadczyły interwencji; Panel B odnosi się do oszacowania wpływu interwencji państwa w porównaniu do banków, które nie doświadczyły interwencji; Panel C odnosi się do oszacowania wpływu interwencji państwa w stosunku do tych samych banków sprzed okresu kryzysowego. Czas analizy obejmował sześć lat przed wdrożonym działaniem interwencyjnym, jak również 6 lat po. Wszystkie regresje zawierają zmienne stałe odnoszące się do poszczególnych krajów oraz lat. Stała odnosi się do różnic między bankami problematycznymi i innymi grupami kontrolnymi. \*\*, \* obejmują znaczenie statystyczne odpowiednio na poziomie 1, 5 i 10%.

Źródło: Hryckiewicz (2021).

sugerują, że państwo jako akcjonariusz może odgrywać ważną rolę w procesie restrukturyzacji banku. Zauważamy, że banki częściowo kontrolowane przez państwo udzielają więcej kredytów niż banki w pełni znacjonalizowane, a w szczególności te, które nie zostały znacjonalizowane. Wynik potwierdza rozważania teoretyczne, że państwo może odgrywać ważną rolę w procesie stabilizacyjnym w sektorze bankowym w czasie kryzysu systemowego, jednak jego rola w zarządzaniu bankiem powinna być ograniczona. Wyniki są najbardziej statystycznie znaczące w przypadku, gdy państwo jest udziałowcem mniejszościowym. Potwierdza to nasze teoretyczne założenia, że mechanizmy restrukturyzacyjne przy odpowiednim dokapitalizowaniu banku przez państwo są najskuteczniejsze zarówno w restrukturyzacji sektora bankowego, jak i zahamowaniu efektu systemowego w kryzysie bankowym.

## Podsumowanie

Sektor bankowy w ostatnim czasie doświadczał znaczącej pomocy państwa w trakcie występowania kryzysów finansowych. Interwencje te często były krytykowane przez społeczeństwo, głównie ze względu na obciążenia fiskalne z jakimi się wiązały, a także ze względu na pokusę nadużycia, do której dochodziło w sektorze bankowym. Wraz z tymi problemami powstało pytanie dotyczące mechanizmów ratowania zagrożonych upadkiem banków, czy nawet całych sektorów bankowych, w przypadku wystąpienia kryzysów bankowych.

Celem niniejszego badania była analiza skuteczności nowych mechanizmów restrukturyzacyjnych oraz uporządkowanej likwidacji banków w ramach Dyrektywy BRRD, a także porównanie skuteczności tych mechanizmów z interwencjami państwowymi. W celu odpowiedzi na to pytanie wykorzystano próbę 215 banków, które doświadczyły różnych działań restrukturyzacyjnych oraz interwencyjnych, i 708 banków, które nie zostały dotknięte tego typu działaniami. Skuteczność mechanizmów została testowana podczas wystąpienia 39 systemowych kryzysów bankowych w latach 1992–2017. Dla celów badania „skuteczność” zdefiniowano jako poprawę wskaźników finansowych banków poddanych interwencjom w stosunku do naszej grupy kontrolnej, tzn. banków, które nie doświadczyły interwencji, jak również w stosunku do okresu sprzed kryzysu. Wskaźniki poddane analizie dotyczą poziomu kapitału banków, rezerw na kredyty zagrożone czy też akcji kredytowej banków. Badanie wykonano na podstawie regresji *difference-in-difference* opisanej dokładniej przez Abadie<sup>36</sup>. Nasza teza zakłada, że w przypadku, kiedy mechanizmy interwencyjne i restrukturyzacyjne są skuteczne, powinniśmy zauważyć poprawę wskaźników finansowych w bankach poddanych interwencjom w stosunku do grupy kontrolnej.

Przeprowadzone badania jednoznacznie dokumentują, że powodzenie mechanizmów restrukturyzacyjnych zależy od fazy zaawansowania, jak również charakteru kryzysu bankowego, a także wskazują, że we wczesnych stadiach kryzysu banko-

<sup>36</sup> A. Abadie, *Semiparametric...*, op. cit.

wego sprzedaż zagrożonego upadkiem banku jest skuteczna w przywróceniu stabilności w sektorze finansowym. Ciekawym wnioskiem jest, że mechanizm ten jest skuteczny bez dodatkowego wsparcia państwa ani aktywnego procesu restrukturyzacji. Jednak w przypadku poważnego kryzysu bankowego mechanizm restrukturyzacyjny powinno towarzyszyć znaczące dokapitalizowanie banku. Efekt ten jest jednak możliwy do osiągnięcia tylko w przypadku mechanizmu AMV. Jedynie w takim połączeniu można zauważyć znaczącą poprawę w wynikach finansowych problematycznych banków, jak również ich powrót to aktywności kredytowej. Co więcej, jest to jedyne rozwiązanie, które pozwala na obniżenie efektu kryzysu systemowego. Jest to prawdopodobnie wynikiem zwiększenia zaufania do sektora bankowego. Efekt ten zanika w przypadku, kiedy mechanizm restrukturyzacji występuje bez efektu dokapitalizowania. Wynik ten jest zgodny z innymi badaniami, które wykazują, że interwencja państwa może działać stabilizująco, jak również dyscyplinująco na banki będące w procesie restrukturyzacji. Badania pokazały, że rola państwa powinna się ograniczyć tylko do udziałów mniejszościowych, aby zmniejszyć pokusę nadużyć w sektorze bankowym. Dowodzą także, że obecny kształt dyrektywy BRRD zawiera pewne wady, które mogą ograniczyć skuteczność mechanizmów ratowania banków, a w szczególności mogą okazać się nieefektywne podczas kryzysów systemowych.

## Bibliografia

- Abadie A., *Semiparametric difference-in-differences estimators*, „Review of Economic Studies” 2005, 72.
- Berger A., Roman R., *Did TARP Banks Get Competitive Advantages?*, „Journal of Financial and Quantitative Analysis” 2015, 50.
- Bernanke B.S., *„Reducing Systemic Risk”. Speech delivered at the Federal Reserve Bank of Kansas City’s Annual Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming 2008, August 22<sup>nd</sup>.
- Brei M., Gambacorta L., Lucchetta M., Parigi B.M., *Bad bank resolutions and bank lending*, BIS Working Paper 2020, No. 837.
- Brei M., Schclarek A., *Public bank lending in times of crisis*, „Journal of Financial Stability, Elsevier” 2013, vol. 9.
- Davydov D., *Does State Ownership of Banks Matter? Russian Evidence from the Financial Crisis*, „Journal of Emerging Market Finance” 2018, Vol. 17.
- Dinç S., *Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets*, „Journal of Financial Economics” 2005, 77.
- Elyasiani E., Kalotychou E., Staikouras S.K., Zhao G., *Return and Volatility Spillover among Banks and Insurers: Evidence from Pre-Crisis and Crisis Periods*, „Journal of Financial Services Research” 2015, Vol. 48.
- Gandrud C., Hallerberg M., *The Bad Banks in the EU: The Impact of Eurostat Rules*, Bruegel Working Paper 2014, 15.



Homar T., van Wijnbergen S.J.G., *Bank recapitalization and economic recovery after financial crises*, „Journal of Financial Intermediation” 2017, 32.

Hryckiewicz A., *The government as lender of last resort and temporary owner*, [w:] *Modern Guide to Financial Shock*, Prof. V. D'APICE and Prof. G. Ferri (red.), Edward Elgar, 2021.

Hryckiewicz A., Kryg N., Tsomocos D., *New bank resolution mechanisms: is it the end of the bailout era?*, Working Paper 2020, available at ssrn: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3639644](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3639644)

Hryckiewicz A., *What Do We Know about the Impact of Government Interventions in the Banking Sector? An Assessment of Various Bailout Programs on Bank Behavior*, „Journal of Banking & Finance” 2014, 46.

Jackowicz K. & Kowalewski O., Kozłowski Ł., *The influence of political factors on commercial banks in Central European countries*, „Journal of Financial Stability” 2013, 4.

Kahan M., Rock E.R., *When the Government Is the Controlling Shareholder*, 89. Faculty Scholarship at Penn Law 2011, No 316.

Khawaja A.I., Mian A., *Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market*, „The Quarterly Journal of Economics” 2005.

Laeven L., Valencia F., *Systemic Banking Crises Revisited*, IMF Working Papers 2018, 18/206.

Landier A., Ueda K., *The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options*, IMF Staff Position Note, 2009, SPN/09/12.

Morrison and Foerster, *Good-bank-Bad-bank: A clean break and a fresh start*, Attorney Advertisement, Morrison & Foerster LLP 2009.

Philippon T., Schnabl P., *Efficient Recapitalization*, „The Journal of Finance” 2013, 68.

Rosas G., *Curbing Bailouts: Bank Crises and Democratic Accountability in Comparative Perspective*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2009.

Sapienza P., *The effects of government ownership on bank lending*, „Journal of Financial Economics” 2004, 72.

Sheng A., *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*, World Bank, Washington, DC, 1996.

Wilson L., Wu Y.W., *Escaping TARP*, „Journal of Financial Stability” 2012, 8.

Yueh-Ping (Alex) Y., *Government Ownership of Banks: A Curse or a Blessing for the United States?*, William and Mary Business Law Review 2019, 10.

## Raporty

World Bank Group, 2017. *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A Guidebook to the BRRD*.

Narodowy Bank Polski (NBP), 2015. *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*.

Andrzej Dżuryk\*

ORCID: 0000-0002-4055-7773

andrzej.dzuryk@ug.edu.pl

## Wpływ hybrydowych obligacji rekapitalizacyjnych na stabilność systemu finansowego

### Streszczenie

Rynek hybrydowych instrumentów rekapitalizacyjnych jest stosunkowo młody, ale pierwsze lata jego funkcjonowania wskazują, że przeprowadzone zmiany regulacyjne w ich zakresie, w odpowiedzi na słabości instrumentów absorpcji strat Bazylei II, nie zmniejszyły w sposób istotny ryzyka upadłości banków względem klasycznych instrumentów kapitałowych i nie przyczyniły się istotnie do zwiększenia stabilności systemu finansowego. Co więcej, podnoszą one koszt finansowania problematycznych banków przy jednoczesnym zwiększeniu zmienności. Niewielki udział obligacji hybrydowych w kapitałach banków i zbyt nisko ustawione progi zdarzeń inicjujących sprawiają, że ich zdolność do restrukturyzacji i rekapitalizacji problematycznych banków, bez angażowania środków publicznych, jest niewielka. Jednocześnie zachowane zostały przesłanki do kontynuacji hazardu moralnego. Wskazane są dalsze prace regulacyjne w zakresie struktury tych instrumentów i kalibracji zdarzeń inicjujących, a także na rzecz stworzenia pośredniej klasy instrumentów absorpcji strat.

**Słowa kluczowe:** hazard moralny, Bazylea III, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków, MREL, TLAC, hybrydowe obligacje rekapitalizacyjne, CoCos, obligacje *bail-in*, stabilność finansowa

**JEL:** G18, G28

### Influence of Hybrid Recapitalization Obligations on Stability of the Financial System

#### Abstract

The market of hybrid recapitalization instruments is relatively young, but the first years indicate that the regulatory changes to their scope, introduced in response to the weaknesses of Basel II loss absorption instruments, did not significantly reduce the risk of bank failure

---

\* Andrzej Dżuryk – doktor w Katedrze Bankowości i Finansów Wydziału Zarządzania na Uniwersytecie Gdańskim.

in relation to classic capital instruments and did not significantly increase the stability of the financial system. Moreover, these instruments increase the cost of banks' financing while at the same time increasing volatility. Due to the small share of hybrid bonds in banks' capitals and too low thresholds of triggers, their ability to restructure and recapitalize problem banks without involving public funds is limited. At the same time, the premises for the continuation of the moral hazard are preserved. It is advisable to further regulate the structure of these instruments and calibrate the initiating events, as well as to create an intermediate class of loss absorption instruments.

**Key words:** moral hazard, Basel III, resolution, MREL, TLAC, hybrid recapitalization bonds, CoCos, bail-in bonds, financial stability

## Wstęp

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy hybrydowe obligacje rekapitalizacyjne typu CoCos (*Contingent Convertibles*) i *bail-in* przyczyniają się do zmniejszenia ryzyka hazardu moralnego, a tym samym do zwiększenia stabilności systemu finansowego – co legło u podstaw ich powstania.

Skuteczność hybrydowych obligacji rekapitalizacyjnych określa ich zdolność do restrukturyzacji i rekapitalizacji problematycznego banku bez konieczności użycia środków publicznych (*bail-out*), co na szeroką skalę miało miejsce w czasie globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009. Wzajemne globalne powiązania banków zbyt dużych aby upaść (*Too Big to Fail*, TBTF) sprawiają, że niewypłacalność jednego banku może powodować poważne negatywne konsekwencje przekraczające lokalny rynek finansowy pojedynczego kraju. Zaangażowanie środków publicznych jest jednym z kanałów transmisji szoku z systemu finansowego do sfery fiskalnej, co wyraźnie unaocznili ostatni globalny kryzys finansowy, którego symbolem stał się upadek amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers.

Obligacje CoCos wprowadzono do europejskiego porządku prawnego rozporządzeniem CRR (*Capital Requirements Regulation*) w roku 2013<sup>1</sup>. Należą one do grupy instrumentów hybrydowych, albowiem nie można ich przyporządkować jednoznacznie do instrumentów dłużnych ani do instrumentów kapitałowych<sup>2</sup>. Hybrydowy charakter tych instrumentów oznacza, że w sytuacji normalnej emitenta, instrumenty te mają charakter długu wieczystych obligacji kuponowych z opcją *call* (*perpetual callable*). Z kolei, gdy emitentowi zagraża upadłość instrument ten nabiera charakteru kapitału własnego. W ten sposób w jednym instrumencie zawarto cechy charakterystyczne długu (uprzywilejowanie wobec kapitału własnego i stałe płatności odsetkowe, kiedy emitent jest w sytuacji normalnej) oraz kapitału (elastyczność finansowania i zdolność do absorpcji strat). Instrumenty te nie

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

<sup>2</sup> M. Liberadzki, K. Liberadzki, *Konstrukcja, zasady emisji i wycena hybrydowych papierów wartościowych na eurorynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

mają jednocześnie podstawowej wady kapitału, z punktu widzenia emitenta, jaką są uprawnienia korporacyjne ich posiadaczy, w tym w szczególności prawo głosu. Tak więc z perspektywy charakterystyki samego instrumentu, jest on korzystny dla emitenta, szczególnie jeśli zawiera klauzulę o przymusowym umorzeniu po spełnieniu określonego warunku progowego (*Principle Write-Down Contingent Convertible*, PWD CoCo).

Hybrydowe obligacje rekapitalizacyjne wykorzystuje także mechanizm *bail-in*, ale dotąd mieliśmy do czynienia tylko z jednym przypadkiem przymusowej restrukturyzacji (*resolution*) w ramach dyrektywy BRR (*Bank Recovery and Resolution*)<sup>3</sup>, którą zatwierdziła Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*, SRB)<sup>4</sup>. Rynek hybrydowych instrumentów rekapitalizacyjnych jest więc stosunkowo młody, aczkolwiek pierwsze lata funkcjonowania nowych rozwiązań pozwalają już na wyciągnięcie wstępnych wniosków w zakresie struktury nowych instrumentów absorpcji strat oraz kalibracji parametrów zdarzeń inicjujących ich zamianę lub umorzenie. Badanie przeprowadzono za pomocą metody monograficznej w połączeniu z metodą analizy i krytyki piśmiennictwa.

## 1. Wady instrumentów hybrydowych Nowej Umowy Kapitałowej

Kryzys lat 2008–2009 obnażył słabości hybrydowych instrumentów finansowych, których celem była absorpcja strat, oparta na wymogach Nowej Umowy Kapitałowej – Bazylei II<sup>5</sup>. Dotyczyło to głównie innowacyjnych instrumentów kapitałowych klasy 1 (*Tier 1 Capital*, T1), charakteryzujących się dalekim podporządkowaniem oraz możliwością odroczenia wypłaty oprocentowania. Niestety, praktyka negatywnie zweryfikowała te rozwiązania. Okazały się one daleko niewystarczającą ochroną przed upadłością banków. Banki nie wykorzystywały możliwości odroczenia lub anulowania wypłaty kuponu w obawie przed obniżeniem ratingu kredytowego, ponieważ agencje kredytowe traktowały takie zdarzenie jako niewywiązanie się danego emitenta z zobowiązań finansowych (*default*). Zwiększałoby to koszt pozyskania nowego finansowania, istotnie utrudniając refinansowanie istniejącego zadłużenia. Mechanizm absorpcji strat, który miał działać podobnie jak zakaz wypłaty dywidendy akcjonariuszom, okazał się więc w praktyce nie funkcjonujący.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

<sup>4</sup> Patrz: *Resolution Cases*, strona *Single Resolution Board*, <https://srb.europa.eu/en/content/resolution-cases> (dostęp: 20.02.2021).

<sup>5</sup> *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basel Committee on Banking Supervision, czerwiec 2004 r.

Podobnie ułomny okazał się mechanizm podporządkowania roszczeń innowacyjnych instrumentów kapitałowych klasy 1, który również nie ochronił banków przed upadłością. Absorbacja strat mogłaby zadziałać dopiero wówczas, gdyby faktycznie doszło do postępowania upadłościowego banku. Wtedy roszczenia właścicieli obligacji daleko podporządkowanych byłyby zaspokojone po realizacji roszczeń właścicieli długu senioralnego (*senior debt*) oraz właścicieli podporządkowanych instrumentów kapitału klasy 2 (*subordinated debt*).

Instrumenty kapitałowe klasy 2 (*Tier 2 Capital*, T2) także nie spełniły swojej funkcji stabilizatora systemu finansowego. Mimo że banki zgromadziły wymaganą wielkość kapitału T2, to i tak były zmuszone do emisji kapitału T1, ponieważ przyrost wagi ryzyka (*risk weighted assets*, RWA) problemowych aktywów przekroczył wielkość kapitału T1 (*Common Equity Tier 1 Capital*, CET1). W praktyce okazało się, że jedynie akcje i zatrzymany zysk, w postaci kapitału zapasowego, tworzące kapitał podstawowy T1, mają rzeczywistą zdolność do absorpcji strat banku i chronią go przed upadkiem.

Powszechną krytykę wzbudziło to, że podatnicy ponieśli koszty upadłości bankowych, podczas gdy właściciele obligacji wyemitowanych przez te banki tych kosztów nie ponieśli albo ponieśli je tylko w ograniczonym zakresie. Zostali oni ochronieni przed stratami przez zaangażowanie środków publicznych, które zabezpieczyły banki przed upadłością, bowiem zagrażała ona stabilności całego systemu finansowego.

Wadą Bazylei II był także jej procykliczny charakter. Recesja prowadzi do obniżenia ratingu aktywów banku, co skutkuje wzrostem ich wag ryzyka, a w efekcie wartości aktywów ważonych ryzykiem (*risk weighted assets*, RWA). To z kolei powoduje konieczność podniesienia przez bank kapitału regulacyjnego w czasie recesji. Wszystkie banki w podobnym czasie stają więc przed tym samym wyzwaniem.

## 2. Nowe instrumenty hybrydowe Bazylei III

Pierwotnie, zgodnie z wymogami Bazylei III<sup>6</sup> z 2013 roku rozwiniętymi w CRR, całkowita wielkość kapitału regulacyjnego miała pozostać taka sama, z tym, że jego struktura miała ulec wzmocnieniu. W ramach 8% RWA zwiększono udział kapitału CET1 z 2% do minimum 4,5%, jednocześnie zmniejszając udział kapitału T2 z 4% do 2%.

Na przestrzeni lat 2013–2019 zwiększone zostały ilościowe wymogi kapitałowe. Wynikający z CRR minimalny wymóg kapitałowy wynoszący 8% RWA obecnie stanowi wielkość minimalną (*floor*) dla banków. Dodatkowe wymogi mają charakter zindywidualizowany, a ich wielkość zależy od skali i specyficznej sytuacji konkretnej instytucji finansowej. Kluczową rolę odgrywają w tym zakresie bufory kapitałowe, które można wypełnić jedynie kapitałem CET1, mimo że pierwotnie zakładano wy-

<sup>6</sup> *Basel III: A global regulatory...*, op. cit.

korzystanie w tym celu instrumentów hybrydowych CoCos<sup>7</sup>. Obecnie emisja instrumentów CoCos ponad 1,5% RWA nie powoduje zwiększenia kapitałów własnych ani buforów kapitałowych banku, chociaż poprawia wskaźnik dźwigni (*leverage ratio*)<sup>8</sup>, co powoduje, że niektóre banki decydują się na takie nadprogowe emisje.

Zgodnie z CRD IV (*Capital Requirements Directive IV*)<sup>9</sup>, minimalne wymogi kapitałowe CRR powiększa się o wielkość buforów: zabezpieczającego i antycyklicznego. Wielkość ta powiększana jest następnie o największą z wartości buforów: ryzyka systemowego, instytucji o krajowym (*Domestic Systemically Important Bank*, D-SIB) oraz o globalnym znaczeniu systemowym (*Global Systemically Important Bank*, G-SIB). Tak wyznaczony poziom łącznych buforów kapitałowych określa zdolność banku do wypłaty dywidendy oraz odsetek od wyemitowanych obligacji AT1.

Banki zobligowane są przez CRR do zwiększenia kapitału przede wszystkim najwyższej jakości (CET1), nawet aż do poziomu 14,5% RWA. Wytyczne filara 2 regulatora krajowego, P2R (*Pillar 2 Requirement*) i P2G (*Pillar 2 Guidance*), mogą jeszcze tę wartość podwyższyć. Zastosowanie instrumentów hybrydowych ma w ramach CRR jedynie charakter pomocniczy i ogranicza się do pokrycia wymogów kapitałowych do wysokości 1,5% RWA dla instrumentów AT1 i 2% RWA dla instrumentów T2.

Obecnie, przy stosunkowo wysokiej kapitalizacji instytucji finansowych, mało prawdopodobne jest wystąpienie zdarzenia i uruchomienie przez CRR procesu automatycznej rekapitalizacji za pomocą obligacji CoCos, tj. osiągnięcie przez wskaźnik CET1/RWA poziomu 5,125% dla obligacji o niższym poziomie inicjacji (*lower trigger CoCos*) czy nawet 7% dla obligacji o wyższym poziomie inicjacji (*higher trigger CoCos*). Z jednej strony kondycja finansowa banków jest stosunkowo dobra, a z drugiej – poprzeczki inicjujące proces przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustawione są na zbyt niskim poziomie.

Obok spełnienia wymogów kapitałowych emitent musi uwzględnić koszty pozyskania finansowania za pomocą instrumentów AT1. Porównując koszty obligacji senioralnych (*senior unsecured*), obligacji podporządkowanych typu T2 oraz AT1 CoCos, te ostatnie są najdroższym składnikiem kapitału banku. Wynika to z ich głębokiego podporządkowania, ryzyka niewykonania opcji *call* lub niezapłacenia kuponu przez emitenta, a także przymusowej zamiany lub umorzenia. Ryzyka te musi pokryć odpowiednio wyższy kupon.

Pierwsze emisje obligacji CoCos zostały przeprowadzone przed wejściem w życie regulacji CRR, zanim w ramach Bazylei II określono wymogi kapitałowe AT1 i T2 (grudzień 2012 r.) i przed wprowadzeniem do europejskiego porządku prawne-

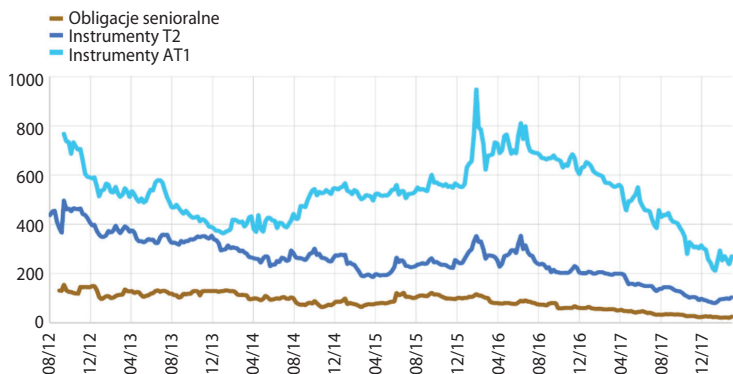
<sup>7</sup> A. Cahn, P. Kenadjan [w:] D. Busch, G. Ferrarini (red.), *European Banking Union*, Oxford University Press, 2020, s. 229–230.

<sup>8</sup> *Single Rulebook Q&A, Question*, European Banking Authority, 2013, s. 19.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

go pakietu CRD IV/CRR (czerwiec 2013 r.)<sup>10</sup>. Bodźcem do rozwoju rynku tych instrumentów, zapewniających inwestorom wyższą stopę zwrotu, było środowisko niskich stóp procentowych. Bazylea III, a w jej następstwie pakiet CRD IV/CRR, ujednolicił wymogi regulacyjne, powodując odpowiednie ich zakwalifikowanie jako kapitał AT1 lub T2.

**Rysunek 1. Spready obligacji senioralnych, instrumentów T2 i AT1 dużych banków strefy euro między sierpniem 2012 r. a marcem 2018 r. (w pb)**



Źródło: P. Jaworski, A. Kowalski, K. Liberadzki, M. Liberadzki, *Obligacje typu CoCo i bail-in jako instrumenty rekapitalizacji banków i zwiększenia stabilności finansowej*, Materiały i Studia nr 335, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019, s. 48.

W ostatnich latach rozwój rynku obligacji CoCos przyspieszył, co zostało spowodowane wzrostem udziału instrumentów o charakterze umorzeniowym (*write-down*). Było to wynikiem wzrostu współczynników kapitałowych banków zgodnie z zaleceniami Bazylei III. Z tego źródła finansowania coraz częściej korzystają także mniejsze banki. Popyt na te instrumenty w dalszym ciągu stymulują niskie stopy procentowe. EBA podjęła starania o standaryzację warunków emisji tych instrumentów i od 2016 roku sukcesywnie publikuje aktualizowane wzory warunków emisji CoCos<sup>11</sup>.

Obligacje CoCos emitowane przez banki europejskie nabywają głównie inwestorzy spoza strefy euro (przede wszystkim azjatyccy) i europejskie fundusze inwestycyjne. Banki i firmy ubezpieczeniowe generalnie nie kupują tych instrumentów bezpo-

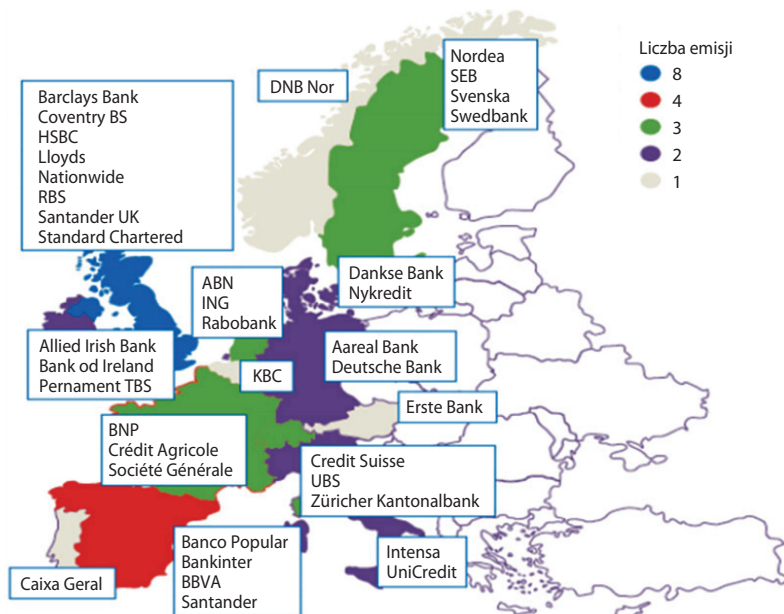
<sup>10</sup> Pierwszą emisję instrumentów finansowych, zawierających klauzulę o przymusowej konwersji w sytuacji wypełnienia zawartego w niej warunku (*Conversion to Equity Contingent Convertibles*, CE CoCos), przeprowadził 01.12.2009 r. Lloyds Bankig Group. Drugą emisję CoCos, a pierwszą PWD CoCos, w 2010 r. przeprowadził Rabobank.

<sup>11</sup> *Standardized templates for Additional Tier 1 (AT1) instruments – Final*, European Banking Authority, 10.10.2016 r.; *Report on the Monitoring of Additional Tier 1 (AT1) Instruments of European Union (EU) institutions – third update*, European Banking Authority, 20 lipca 2018 r.



średnio. Brak jest natomiast informacji, czy nie są one nabywane w sposób pośredni, np. przez inne podmioty danej grupy finansowej<sup>12</sup>. Jakkolwiek obecna struktura inwestorów nie wskazuje na ryzyko zakażenia (*contagion*), to organa nadzorcze powinny bardziej szczegółowo badać inwestorów rynku CoCos.

Rysunek 2. Liczba emisji AT1 CoCos banków europejskich wg stanu na maj 2018 r.



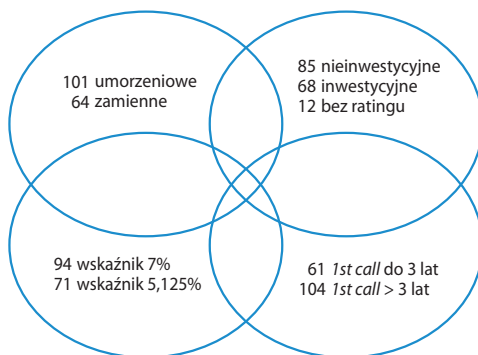
Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Knepper, Euro HY Conference 2018: Additional Tier 1, CreditSights, 17.06.2018 r.

Biorąc pod uwagę potrzeby banków, wymóg 1,5% RWA w instrumentach AT1 wskazuje, że potencjał emisyjny CoCos wynosi dodatkowo około 60 mld euro, co pozwala na oszacowanie docelowej wielkości rynku na około 200 mld euro<sup>13</sup> (nie jest to szczególnie duża wielkość w porównaniu z innymi segmentami rynku kapitałowego, np. rynkiem listów zastawnych). Jak potwierdzają ostatnie dane, poziom ten został już prawie osiągnięty<sup>14</sup>.

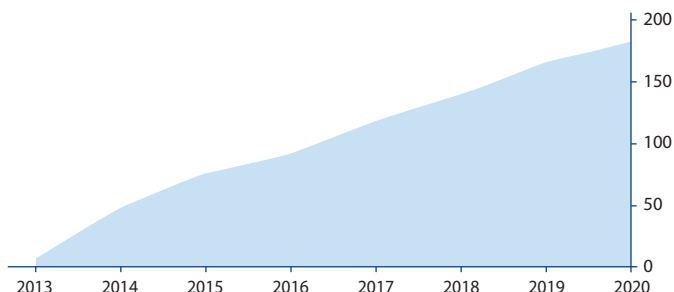
<sup>12</sup> Monatsbericht, Jahrgang, vol. 70, nr 3, marzec 2018 r., Deutsche Bundesbank.

<sup>13</sup> L. Knepper, Euro HY Conference..., *op. cit.*

<sup>14</sup> A. Gledhill, *Contingent Convertibles*, Bloomberg, 12 sierpnia 2020 r., <https://www.bloomberg.com/quicktake/contingent-convertible-bonds> (dostęp: 20.02.2021).

**Rysunek 3. Rodzaj emisji AT1 CoCos banków europejskich wg stanu na maj 2018 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Knepper, Euro HY Conference..., *op.cit.*, s. 2.

**Rysunek 4. Skumulowane emisje AT1 CoCos banków europejskich wg stanu na sierpień 2020 r. (w mld EUR)**

Źródło: A. Gledhill, *Contingent Convertibles...*, *op.cit.*

Szwajcarskie regulacje, jako jedyne, zaliczają obligacje CoCos do kapitału regulacyjnego T2. Zaliczają się także do niego te instrumenty CoCos, które wyemitowane przed wejściem w życie Bazylei III/CRD IV nie kwalifikują się jako kapitał AT1 lub świadomie tak zostały ustrukturyzowane przez emitentów, aby pozyskać tańsze finansowanie, przedkładając koszt kapitału nad poprawę ratingu.

Bazylea III podwyższyła wymogi w zakresie ilości i jakości wymaganego przez banki kapitału. W ten sposób realizowane jest dwutorowe podejście do problemu adekwatności kapitałowej banków określone w raporcie Lorda Turnera w 2009 r.<sup>15</sup> W zakresie banków funkcjonujących (*going concern*) regulator skupia się na wpływie ich struktury kapitałowej na cały sektor bankowy i gospodarkę. W sytuacji zagrożenia danego banku upadłością (*gone concern*) uwaga regulatora skupia się na

<sup>15</sup> The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Financial Crisis, UK Financial Services Authority, marzec 2009 r., s. 53.

ochronie deponentów i posiadaczy długu senioralnego. Narzędzia absorpcji strat banków dzieli się na instrumenty stosowane przed upadłością (*going concern loss absorption* lub *going concern capital*) i w stanie upadłości (*gone concern loss absorption* lub *gone concern capital*), tj. odpowiednio: *ex ante* i *ex post*<sup>16</sup>.

Instrumenty CET1 i AT1 to narzędzia służące absorpcji strat *ex ante*. Możliwość lub nakaz wstrzymania wypłaty oprocentowania inwestorom lub dywidendy akcjonariuszom banku służy utrzymaniu jego stabilności finansowej. Ten sam cel realizuje wieczysty charakter obligacji CoCos, który ma zapobiec trudnościom ich refinansowania w terminie zapadalności. Przymusowa konwersja lub umorzenie instrumentów AT1 także zmniejsza ryzyko upadłości banku mierzone jego współczynnikiem kapitałowym.

Z kolei instrumenty T2 służą absorpcji strat *ex post*. Mają one chronić deponentów i posiadaczy obligacji senioralnych. Głównym atrybutem tych instrumentów jest ich podporządkowanie w procesie postępowania upadłościowego. Minimalny termin zapadalności ma ten sam cel jak w instrumentach AT1, aczkolwiek praktyczny wymiar jest w tym przypadku mniejszy.

Instrumenty AT1 umożliwiają wstrzymanie wypłaty oprocentowania oraz określają maksymalną kwotę możliwą do wypłaty akcjonariuszom i ich posiadaczom (*maximum distributable amount*, MDA)<sup>17</sup> oraz pozycje bilansu, które dzieli się pomiędzy akcjonariuszami i posiadaczami tych instrumentów (*available distributable item*, ADI). Atrybuty te wzmacniają profil kapitałowy instrumentów AT1, zbliżając je do CET1. Instrumenty AT1 zostały wprowadzone z uwagi na zawodność instrumentów hybrydowych Bazylei II do absorpcji strat, ale jednocześnie wzrosło ryzyko tej klasy aktywów. Inwestorzy oczekują wyższej premii za ryzyko, co powoduje wzrost kosztu kapitału regulacyjnego. Na początku 2016 r. pojawiła się obawa o wypłatę kuponu przez Deutsche Bank, z uwagi na niski poziom ADI, co spowodowało, że wart w tamtym czasie 91 mld euro rynek obligacji AT1 uległ rozchwianiu<sup>18</sup>.

Wątpliwości budzi skala ochrony, jaką instrumenty AT1 zapewniają w praktyce bankowi znajdującemu się na skraju upadłości. Zgodnie z CRR wystarczy, aby bank zapewnił spełnienie wymogu 1,5% RWA przez te instrumenty. Wstrzymanie wypłaty kuponu prowadzi do długotrwałych negatywnych skutków w zakresie obniżenia ratingu kredytowego banku, albowiem agencje ratingowe traktują takie zdarzenie jako niewywiązanie się z umowy (*default*). Z tego powodu banki unikają przesłanek do anulowania wypłaty odsetek. Odroczenie płatności kuponu (*coupon deferral*) w pierwotnej propozycji Komitetu Bazylejskiego (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), która zakładała, że obligacje warunkowo-zamienne mogą stanowić aż 13% RWA, było dużo bardziej restrykcyjnym rozwiązaniem. Natomiast traktowanie instrumentów AT1 tak jakby były to instrumenty senioralne, jest wypaczeniem ich kapitałowego charakteru, gdzie odmowa płatności kuponu (*coupon*

<sup>16</sup> A. Cahn, P. Kenadijan, [w:] D. Busch, G. Ferrarini (red.), *European Banking...*, op. cit., s. 223–226.

<sup>17</sup> Zgodnie z CRD IV, art. 141.

<sup>18</sup> *Deutsche Bank to launch buyback of its bonds*, „The Economist”, 12 lutego 2016 r.

*cancellation*) nie jest złamaniem zobowiązań umownych. Ryzyko odroczenia wykupu (*call extension*) rośnie wraz ze zbliżaniem się terminu wykonania. Takie napięcie rynkowe obniża stabilność cen tych instrumentów i całego rynku obligacji CoCos, co ma przełożenie na stabilność finansowania banków, a tym samym na stabilność całego systemu finansowego.

Przymusowa zamiana na kapitał lub umorzenie w wyniku wystąpienia zdarzenia inicjującego, stanowią nową właściwość obligacji AT1. Wyemitowane obligacje AT1 wykorzystują współczynnik CET1 jako zdarzenie inicjujące, natomiast w latach 2006–2009 wskaźniki CET1 banków, które były zagrożone upadłością, nie były niższe niż 7%<sup>19</sup>. W odpowiedzi na powyższe ograniczenia zaproponowano, aby zamiana obligacji CoCos była inicjowana przez więcej niż jedno zdarzenie, np. poprzez powiązanie zdarzenia inicjującego dla danego banku z potwierdzeniem przez regulatora stanu kryzysu systemowego<sup>20</sup>.

Tak samo ważne jak określenie odpowiedniego zdarzenia inicjującego, jest ustalenie właściwej poprzeczki, której przekroczenie inicjuje mechanizm absorpcji strat problematycznego banku. Według stanu na koniec 2017 r. banki europejskie posiadały średni ważony współczynnik CET1 wynoszący 14,8%<sup>21</sup>. Był to poziom blisko trzykrotnie przekraczający 5,125% dla obligacji CoCos o niższym poziomie inicjacji i ponad dwukrotnie przekraczający poziom 7% dla obligacji CoCos o wyższym poziomie inicjacji. Wszystkie banki spełniały warunek CET1, dlatego, opierając się na CRR, żadne emisje obligacji CoCos AT1 nie stwarzały ryzyka zamiany lub umorzenia dla ich posiadaczy, co jednak nie wykluczało sytuacji znalezienia się przez emitenta na skraju upadłości (*Point Of Non-Viability*, PONV).

Zwiększone wymogi kapitałowe Bazylei III zmniejszają ryzyko upadłości, ale powodują wyższe koszty prowadzenia działalności bankowej. Kapitał jest droższy od długu, ponieważ akcjonariusze oczekują wyższych stóp zwrotu od wierzycieli. Większy kapitał powoduje wzrost ceny kredytu i zmniejsza zdolność banków do finansowania gospodarki. Wzrost kapitału sprawia, że banki nie osiągają minimalnego oczekiwanego przez inwestorów poziomu ROE<sup>22</sup>. Wypełnienie wyższego wymogu kapitałowego banki mogą także osiągnąć poprzez sprzedaż aktywów (kredytów). Ograniczając akcję kredytową lub sprzedając aktywa, banki delewarują się, szczególnie podczas recesji, kiedy to dodatkowy kapitał własny jest wyjątkowo trudny do pozyskania i kosztowny<sup>23</sup>. Wzrost kosztów może prowadzić do działań mających na celu zwiększenie efektywności banków poprzez wprowadzenie kapitału warunkowego (*contingent*) zamiast klasycznego (*equity*). Rosnące wymogi

<sup>19</sup> M.P.H. Buergi, *Pricing contingent convertibles: A general framework for application in practice*, „Financial Markets and Portfolio Management” 2013, vol. 27(1), s. 31–63.

<sup>20</sup> Monatsbericht..., *op. cit.*, s. 59.

<sup>21</sup> P. Jaworski, A. Kowalski, K. Liberadzki, M. Liberadzki, *Obligacje typu...*, *op. cit.*, s. 57.

<sup>22</sup> M. Crouhy, D. Galai, *Are banks special?*, International Risk Management Conference, Luxembourg, czerwiec 2015 r.

<sup>23</sup> P. Bolton, F. Samama, *Capital Access bonds: Contingent capital with an option to convert*, „Economic Policy” kwiecień 2012 r., s. 283.

kapitałowe obniżają dochody akcjonariuszy banków, którym coraz trudniej jest wypracować zysk z prowadzonej działalności. Rosnący koszt finansowania działalności bankowej, przy jednocześnie niezmiennych przychodach, prowadzi do zawężania marży netto. Z drugiej strony udział w kapitale instrumentów AT1 jest zbyt niski, aby mogły one skutecznie realizować zadanie absorpcji strat.

Skuteczność realizacji celów regulacyjnych zależy od parametrów instrumentów CoCos. Wskazuje się na zaletę nie jednorazowej ale stopniowej konwersji oraz przyznanie posiadaczom obligacji CoCos uprzywilejowanego prawa głosu w czasie pogorszenia sytuacji finansowej banku, aby tak przeciwdziałać presji akcjonariuszy na krótkoterminowe zyski i zwiększanie dźwigni finansowej<sup>24</sup>. Stopniowa konwersja daje możliwość wczesnej presji rynkowej, częściowo rozmywając prawa dotychczasowych akcjonariuszy i przyczyniając się do przeceny akcji. Duża dźwignia finansowa zwiększałaby koszty dla akcjonariuszy już na wczesnym etapie, co powinno ich zniechęcać ich do nadmiernego lewarowania działalności.

Obligacje CoCos są narzędziem transferu zysku od ich posiadaczy do akcjonariuszy w ramach procesu zamiany, a przede wszystkim poprzez odpis wartości (*write-down*)<sup>25</sup>. Z tego względu regulator powinien ściśle nadzorować proces oraz parametry konwersji i rozliczania tych instrumentów<sup>26</sup>. Dominujący udział obligacji warunkowych typu umorzeniowego (PWD) w całkowitej liczbie wyemitowanych instrumentów AT1 (około 61% wg stanu na maj 2018 r.), wskazuje, że decydujący głos w sprawie emisji mają akcjonariusze oraz, że przy braku konwersji obligacje te są nabywane w dużej części przez fundusze obligacji.

### 3. Instrumenty hybrydowe w procesie *resolution*

Hybrydowe instrumenty finansowe mają także zastosowanie w procesie przymusowej restrukturyzacji banków będących na skraju upadłości (*resolution*). Zarysowane wcześniej rozwiązania regulacyjne zmniejszają prawdopodobieństwo takiej sytuacji, głównie poprzez zwiększenie wymogu kapitałowego, ale nie oznacza to jednak, że takie ryzyko nie istnieje. W przypadku zagrożenia upadłością banku o globalnym znaczeniu systemowym, który ze swej natury jest zbyt duży aby upaść (*Too Big To Fail*, TBTF), decydowano zwykle o udzieleniu takiemu podmiotowi pomocy publicznej (*bail-out*). Inwestorzy postrzegają inwestycje w obligacje banków jako bezpieczne, ponieważ poza walorami Lehman Brothers nie ponieśli strat w wyniku upadłości innych największych banków w czasie kryzysu lat 2008–

<sup>24</sup> J.C. Coffee jr., *Systemic Risk after Dodd-Frank: Contingent capital and the need for regulatory strategies beyond oversight*, „Columbia Law Review” 2011, vol. 111, no. 4, s. 795–847.

<sup>25</sup> T. Berg, C. Kaserer, *Does contingent capital induce excessive risk-taking?*, „Journal of Finance Intermediation” 2014.

<sup>26</sup> O. Roggi, A. Giannozzi, L. Mibelli, *CoCo Bonds, Conversion Prices and risk shifting incentives. How does the conversion ratio affect management's behaviour?*, Financial Markets, Institutions & Instruments, 2013, New York University Salomon Center, s. 143–170.

2009<sup>27</sup>, a obawy o stabilność systemu finansowego przyczyniły się do przyznania dużym bankom daleko idącej pomocy publicznej<sup>28</sup>. Tego typu działania wzbudziły zrozumiałą krytykę, były bowiem sprzeczne z zasadami pomocy publicznej i dyscypliny rynkowej. W odpowiedzi na tę krytykę powstały uregulowania przenoszące absorpcję strat na wierzycieli problematycznego banku w ramach przymusowego procesu restrukturyzacji zadłużenia (*bail-in*). W ramach tego procesu dąży się do ograniczenia kosztów upadłości problematycznego banku, przy jednoczesnej minimalizacji zaangażowania środków publicznych. Podstawowym aktem prawnym regulującym ramy *resolution* jest dyrektywa BRR (BRRD). Określa ona m.in. zobowiązania, które kwalifikują się dla potrzeb *bail-in*, w tym hybrydowe instrumenty AT1 i T2, oraz proces ich umorzenia lub konwersji.

Dyrektywę BRR można traktować jako swoiste dopełnienie podwyższonych wymogów kapitałowych Bazylei III. Bazylejski pakiet CRD IV i CRR zmniejsza ryzyko upadłości banku (*make failure less likely*), podczas gdy BRRD Rady Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, FSB) ogranicza negatywne skutki upadłości banku dla stabilności finansowej (*make failure less harmful*). Dyrektywa BRR ustanawia organ prowadzący postępowanie *resolution* wobec banku będącego na progu upadłości lub zagrożonego upadłością (*failing or likely to fall*), który w ramach prowadzonych działań wykorzystuje wskazane w tej dyrektywie narzędzia, do których zalicza się także instrumenty hybrydowe pozwalające na umorzenie lub konwersję długu<sup>29</sup>. Obok narzędzi *resolution*<sup>30</sup> BRRD obejmuje także, rządzące się odrębnymi zasadami, umorzeniowe instrumenty kapitałowe<sup>31</sup>.

Zgodnie z dyrektywą BRR domyślnym trybem postępowania w stosunku do instytucji zagrożonej upadłością jest klasyczne postępowanie upadłościowe<sup>32</sup>. Wszczęcie procedury *resolution* musi wynikać z interesu publicznego<sup>33</sup> – jeśli zagrożona jest stabilność finansowa, utrzymanie funkcji krytycznych instytucji finansowej lub środki deponentów. Cele interesu publicznego muszą być w większym stopniu realizowane w ramach procedury *resolution* niż tradycyjnego postępowania upadłościowego<sup>34</sup>. W sytuacji gdy przymusowa konwersja lub umorzenie instrumentów AT1 i T2 nie są wystarczające do kontynuacji działalności bez wykorzystania środków publicznych, inicjowana jest przymusowa restrukturyzacja (*resolution*)<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> M. Schilling, *Resolution and Insolvency of Banks and Financial Institutions*, Oxford University Press, 2016, s. 279.

<sup>28</sup> *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Bank for International Settlements, The Basel Committee on Banking Supervision, 2010, s. 24.

<sup>29</sup> Art. 37 ust. 3 dyrektywy BRR.

<sup>30</sup> Rozdział IV dyrektywy BRR.

<sup>31</sup> Rozdział V dyrektywy BRR.

<sup>32</sup> Preambuła pkt 45 i art. 2 ust. 1 pkt 47 dyrektywy BRR.

<sup>33</sup> Por. pkt 3.3.

<sup>34</sup> Art. 32 ust. 5 dyrektywy BRR.

<sup>35</sup> Pkt 4 dyrektywy BRR.



Formy przymusowego umorzenia lub konwersji instrumentów finansowych mogą być postrzegane jako wyłączenie ich posiadaczy<sup>36</sup>. W szczególnych przypadkach, zapewniając zgodność z zasadami pomocy publicznej UE oraz za zgodą właściwych organów (banku centralnego, ministerstwa finansów), dopuszczalne jest nadzwyczajne wsparcie publiczne<sup>37</sup>. Przy zachowaniu prawa spółek dokapitalizowanie banku może nastąpić przez objęcie przez państwo członkowskie CET1, AT1 lub T2 z uwzględnieniem, lub nie, prawa poboru dotychczasowych akcjonariuszy<sup>38</sup>. W ramach hybrydowych instrumentów finansowych kluczowe znaczenie ma okoliczność uruchomienia pomocy publicznej albo wsparcia przez Fundusz Przymusowej Restrukturyzacji (*Single Resolution Fund*, SRF). Stanowi ją uprzednie umorzenie minimum 8% całości zobowiązań banku<sup>39</sup>. Oznacza to, że nim udzielone zostanie jakiegokolwiek wsparcie publiczne, najpierw dokonać się musi absorpcja strat akcjonariuszy i wierzycieli – także inwestorów posiadających hybrydowe instrumenty finansowe.

Inaczej niż w kontraktowym mechanizmie absorpcji strat, który określony jest w memorandum emisyjnym CoCos, automatyzm umorzenia lub konwersji nie występuje w mechanizmie *bail-in*. Oświadczenie zarządu banku nie jest wystarczające i wymagane jest potwierdzenie organu *resolution*, że bank znalazł się na progu upadłości lub jest upadłością zagrożony. Jest to przesłanka ogólna, dająca organowi *resolution* stosunkowo dużą swobodę, co powoduje, że z perspektywy rynku trudno jest określić ryzyko uruchomienia mechanizmu *bail-in*<sup>40</sup> – tak jak w przypadku mechanizmu PONV (*Point of Non-Viability*) występującego w wybranych emisjach obligacji CoCos AT1.

Adekwatność kapitałowa banku podlega badaniu i ocenie nadzorczej (tzw. BION). W procesie tym nadzór dokonuje weryfikacji, czy właściwie są stosowane przez dany bank przepisy CRD IV i CRR, standardy techniczne zawarte w wydawanych na ich podstawie rozporządzeniach KE, ustawy (głównie prawo bankowe) i rozporządzenia, a także uchwały, rekomendacje i dobre praktyki rynkowe. Zgodnie z zaleceniami EBA bank jest na progu upadłości lub jest upadłością zagrożony, jeżeli obiektywnie wskazują na to: pozycja kapitałowa, pozycja płynnościowa oraz inne wymogi warunkujące uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności<sup>41</sup>. Zdarzeniem inicjującym zastosowanie mechanizmu wczesnej interwencji, zgodnie z EBA, jest ocena BION 4<sup>42</sup>, natomiast ocena BION F<sup>43</sup> jest przesłanką do rozpoczęcia

<sup>36</sup> A. Gardella, [w:] D. Busch, G. Ferrarini (red.), *European...*, *op. cit.*, s. 387.

<sup>37</sup> Art. 56 dyrektywy BRR.

<sup>38</sup> Art. 57 dyrektywy BRR.

<sup>39</sup> Art. 37 ust 10. dyrektywy BRR.

<sup>40</sup> M. Schillig, *Resolution...*, *op. cit.*, s. 286.

<sup>41</sup> Art. 32 ust. 6 dyrektywy 2014/59/EU oraz wytyczne EBA z 6 sierpnia 2015 r. (EBA/GL/2015/07).

<sup>42</sup> *Draft guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing*, EBA/GL/2014/13, European Banking Authority, 20.09.2017.

<sup>43</sup> Art. 101 ust. 7 pkt 1 ustawy o BFG. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2016 poz. 996.



procedury *resolution*. W jej ramach może nastąpić konwersja instrumentów kapitałowych, w tym m.in. umorzenie lub konwersja zobowiązań<sup>44</sup>. Mechanizm *bail-in* ma za zadanie takie ustabilizowanie sytuacji instytucji finansowej przez absorpcję strat, aby podnieść jej wartość do zera, a następnie poprzez rekapitalizację do poziomu wymogów kapitałowych określonych przez CRR.

Mechanizm umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych ma węższy zakres od mechanizmu *bail-in*, ponieważ ma on zastosowanie jedynie do instrumentów kapitałowych, czyli funduszy własnych<sup>45</sup>. Umorzenie ma pierwszeństwo przed mechanizmem *bail-in*. Zgodnie z kolejnością ponoszenia strat określoną w dyrektywie BRR<sup>46</sup>, w pierwszym rzędzie ponoszone są one przez posiadaczy instrumentów, które kwalifikują się jako fundusze własne. Instrumenty kapitałowe umarza się niezwłocznie gdy zajdzie przynajmniej jedna ze wskazanych przesłanek, np. bank znajdzie się na skraju upadłości. W przypadku uruchomienia procedury *resolution*, jego organ ma władzę dyskrecyjną i nie jest ograniczony przesłankami interesu publicznego, aby przeprowadzić umorzenie instrumentów CET1 albo umorzenie lub konwersję instrumentów AT1 lub T2.

Pierwsze doświadczenia zastosowania *bail-in* w postępowaniach *resolution* dotyczyły przypadków banków<sup>47</sup>: Banco Popular Español, Monte dei Paschi di Siena oraz Banco Popolare di Vicenza i Veneto Banca; jedynie w pierwszym przypadku nie zostały zaangażowane środki publiczne<sup>48</sup>.

Instrumenty AT1 mają zbyt nisko ustawiony poziom inicjujący (*trigger*) absorpcji strat. W efekcie zamiast umożliwić absorpcję strat jeszcze w czasie normalnego funkcjonowania banku, instrumenty te podlegają absorpcji dopiero wtedy, gdy bank znajdzie się na skraju upadłości. Ponadto obligacje CoCos o niskim poziomie inicjacji 5,125% (*low trigger*) obejmują aż 43% wyemitowanych instrumentów AT1 (wg stanu na połowę 2018 roku). Część regulatorów krajowych podniosło swoje wymogi minimalnej poprzeczki AT1 CoCos do wysokości 7% (m.in. Wielka Brytania, Szwecja, Szwajcaria i Dania).

Mechanizm *bail-in* wymaga od banków posiadania minimalnych funduszy własnych i kwalifikowanych zobowiązań (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, MREL)<sup>49</sup>. Wymóg ten obejmuje proces restrukturyzacji (*recovery*)

<sup>44</sup> Art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy o BFG.

<sup>45</sup> Art. 2 pkt 74 dyrektywy BRR.

<sup>46</sup> Pkt 81 preambuły dyrektywy BRR.

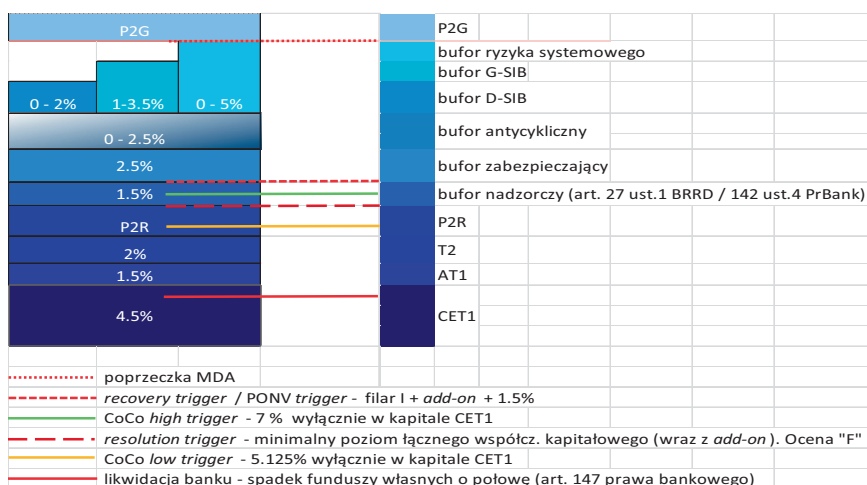
<sup>47</sup> A. Kowalski, *Przymusowa restrukturyzacja banku (resolution) w praktyce – przypadki Banco Popular Español, Monte dei Paschi di Siena oraz Banco Popolare di Vicenza i Veneto Banca*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 22, s. 1107–1116.

<sup>48</sup> W Polsce BFG zainicjował procedurę przymusowej restrukturyzacji w przypadku: Banku Spółdzielczego w Przemkowie, Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku oraz Idea Banku S.A. Strona Przymusowa restrukturyzacja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/> (dostęp: 21.02.2021).

<sup>49</sup> Art. 45 dyrektywy BRR. Sposób kalkulacji MREL zawiera Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1450 z dnia 23 maja 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria doty-

i uporządkowanej likwidacji (*resolution*) problematycznego banku. Składa się on z kwoty umożliwiającej pokrycie strat oraz rekapitalizację, której celem jest zapewnienie spełnienia wymogów regulacyjnych i przywrócenia wiarygodności rynkowej. MREL różni się od wymogów kapitałowych określonych przez CRR, a także od zaimplementowanego w UE z końcem 2019 r. TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*). W ramach MREL mniejsze banki w większym stopniu zmuszone są do pozyskania dodatkowego kapitału<sup>50</sup>, dlatego mechanizm ten konserwuje problem banków zbyt dużych aby upaść. Z tych też powodów podjęto prace nad zbliżeniem wymagań kapitałowych MREL i TLAC.

Rysunek 5. Zdarzenia inicjujące względem kapitału banku



Źródło: P. Jaworski, A. Kowalski, K. Liberadzki, M. Liberadzki, *Obligacje...*, op. cit., s. 88.

Cel TLAC jest taki sam jak MREL, a mianowicie zachowanie krytycznych funkcji instytucji finansowej bez angażowania środków publicznych. MREL dotyczy banków EOG, podczas gdy TLAC banków o globalnym znaczeniu systemowym. TLAC, podobnie jak MREL, wyróżnia kwotę absorpcji strat (*Loss Absorbing Amount, LAA*) jak i kwotę rekapitalizacji (*Recapitalization Amount, RA*). MREL ma zapewnić absorpcję strat w sytuacji kryzysowej, podczas gdy TLAC w każdym momencie. W standardzie TLAC występuje wymóg podporządkowania (*subordination requirement*), który oznacza, że zobowiązania, którymi globalne banki systemowe go wypełniają, mu-

czące metody ustalania wysokości minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

<sup>50</sup> B. Berger, P. Hüttel, S. Merler, *Total Assets Versus Risk Weighted Assets: Does It Matter for MREL?*, „Bruegel Policy Contribution” 2016, no. 12, s. 8.

szą plasować się poniżej zobowiązań wyłączonych z TLAC<sup>51</sup>. Podporządkowanie to może mieć charakter: ustawowy (przepisy prawne), kontraktowy (umowa między emitentem i inwestorem, np. warunki emisji) lub strukturalny (określona struktura korporacyjna). Zgodnie z opinią EBC, UE przyjęła podporządkowanie kontraktowe jako rozwiązanie wspólnotowe<sup>52</sup>, odpowiednio zmieniając dyrektywę BRR poprzez dodanie kryteriów kwalifikacji długu dla potrzeb MREL<sup>53</sup>. W ten sposób europejskie banki uzyskały możliwość emisji nowego instrumentu finansowego.

Ujednolicenie regulacji kwalifikujących instrumenty MREL i TLAC powoduje, że globalne banki systemowe mogą wypełnić oba wymogi za pomocą jednej emisji sub-senioralnej, natomiast wymóg podporządkowania w ramach TLAC, obejmujący wcześniej tylko globalne banki systemowe, uległ rozszerzeniu na ogół banków podlegających MREL. Podczas gdy globalne banki systemowe już muszą emitować nowe instrumenty, pozostałe banki podlegające MREL mają na to czas do 1 stycznia 2023 r., i otwarte pozostaje pytanie o chłonność rynku na zwiększoną podaż tych instrumentów, szczególnie jeśli nastąpi kumulacja emisji przed wymaganym terminem.

Klasyczny dług senioralny podlega mechanizmowi *bail-in* i może być umorzony albo skonwertowany przymusowo na kapitał lub hybrydowe instrumenty AT1 lub T2, natomiast według organów nadzoru i *resolution* na potrzeby MREL nie powinno się emitować długu senioralnego. Także rynek oczekuje stworzenia nowej klasy instrumentów zapewniających bezpieczny bufor dla długu senioralnego. Spełnienie wymogu MREL długiem sub-senioralnym wychodzi więc naprzeciw zarówno oczekiwaniom regulacyjnym, jak i rynkowym, aczkolwiek istnieje obawa bariery popytowej.

Prawo angielskie jest przez emitentów instrumentów dłużnych najczęściej wybieranym systemem prawnym na eurorynku. Dotyczy to także instrumentów emitowanych w ramach MREL, jak i obligacji hybrydowych AT1 i T2. Ma to istotne znaczenie z uwagi na wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Z tego powodu EBA rekomenduje, aby banki europejskie swoje kolejne emisje realizowały pod prawem państwa członkowskiego UE.

Umorzenie instrumentów kapitałowych w ramach *bail-in* stanowi swoiste uzupełnienie CRR i powoduje taki sam efekt jak zdarzenie PONV inicjujące konwersję lub umorzenie instrumentu hybrydowego. Inicjacja procedury *resolution* w momencie PONV, kiedy bank staje na skraju upadłości, jest bardziej skutecznym rozwiązaniem niż poleganie na współczynniku kapitałowym ponieważ instytucja finansowa, będąc w stanie krytycznym, nie musi jednocześnie jego naruszać<sup>54</sup>. Instrumenty

<sup>51</sup> *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution*, Financial Stability Board, 09.11.2015, pkt 6–7 i 15–16.

<sup>52</sup> Propozycja KE z 23.11.2016 r. COM(2016) 853 final, 2016/0363 (COD).

<sup>53</sup> W grudniu 2017 r. została uchwalona dyrektywa zmieniająca BRRD w obszarze hierarchii roszczeń. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym.

<sup>54</sup> A. Cahn, P. Kenedijan [w:] D. Busch, G. Ferrarini (red.), *European Banking...*, op. cit., s. 238.

kwalifikowane *bail-in*, a w szczególności nowa klasa aktywów subsenioralnych (*sub-senior*), również służą absorpcji strat *ex ante*, ale banki, które mają w swoich księgach instrumenty TLAC innych podmiotów finansowych, muszą je odliczyć<sup>55</sup>.

## Podsumowanie

Podłożem ostatniego globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009 było nadmierne lewarowanie się największych instytucji finansowych. Dlatego też celem działań podmiotów regulacyjnych było dążenie do zwiększenia kapitalizacji banków tak, aby były one bardziej odporne na straty, a także, by ewentualna ich restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja obciążały przede wszystkim akcjonariuszy i obligatariuszy (*bail-in*) zamiast angażować środki publiczne (*bail-out*). Rozwiązania i instrumenty Bazylei II nie zapewniły odpowiedniej absorpcji strat banków. Uniknięcie ponownie takiej sytuacji stało się fundamentem dla przeprowadzonych zmian regulacyjnych w zakresie ilości i jakości wymaganego kapitału. Reforma hybrydowych instrumentów finansowych w ramach Bazylei III stanowi rozwiązanie kompromisowe wzmacniające jakość kapitału bankowego, czyli jego zdolność do absorpcji strat, przy uwzględnieniu możliwości jego zgromadzenia na rynku kapitałowym.

Rozporządzenie CRR wymaga od banków zwiększenia przede wszystkim kapitału najwyższej jakości (CET1) do poziomu 14,5% RWA i wielkość ta może ulec zwiększeniu z uwagi na wymagania filara 2 (P2R i P2G). Kapitał CET1 stanowi więc główny instrument absorpcji strat, a hybrydowe instrumenty finansowe AT1 (1,5% RWA) i T2 (2% RWA) mają w tym zakresie niewielkie znaczenie.

Główną cechą obligacji AT1 jest ich przymusowa konwersja na kapitał CET1 lub umorzenie w przypadku wystąpienia zdarzenia inicjującego. Opiera się ono na wielkości wskaźnika wypłacalności CET1, a nie na rynkowej cenie akcji, która jest podatna na manipulację i na którą wpływ ma płynność rynku. Ponadto przeważająca część europejskich banków nie jest notowana na giełdzie. Stosunkowo wysoka kapitalizacja banków w Europie i rosnące wymogi kapitałowe powodują, że ryzyko wystąpienia zdarzenia inicjującego jest niewielkie. Emisje obligacji AT1 przeprowadziły tylko głównie największe banki europejskie. Dalsze rosnące wymogi kapitałowe wynikające z wprowadzenia IFRS<sup>56</sup>, a w przyszłości Bazylei IV, jeszcze bardziej oddalają ryzyko uruchomienia zdarzenia inicjującego (*distance to trigger*). Kolejne testy warunków skrajnych (tzw. *stresstests*), zrealizowane w latach 2016 i 2018, nawet w pesymistycznych scenariuszach nie wykazały przekroczenia barier uruchamiających procedurę przymusowego umorzenia lub konwersji.

<sup>55</sup> *Principles on Loss-absorbing...*, op. cit., s. 17.

<sup>56</sup> IFRS Financial Instruments, strona The International Financial Reporting Standards (IFRS), <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-9-financial-instruments/> (dostęp: 16.01.2021).

Poza przymusowym odpisem wartości nominalnej lub zamianą, nowym rozwiązaniem, które także odróżnia instrumenty hybrydowe wyemitowane w reżimie Bazylei III od wcześniejszego standardu Bazylei II, jest arbitralne lub wymuszone określonymi parametrami progowymi anulowanie płatności kuponowych przez emitenta. Jak wskazuje przykład Deutsche Banku, inwestorzy są wrażliwi na to ryzyko, co prowadzi do zwiększenia zmienności (*volatility*) wyceny instrumentów AT1. Presja rynkowa na banki do niezakłóconej obsługi kuponów wyemitowanych obligacji AT1 wypacza ich kapitałowy charakter, ponieważ sytuacja unieważnienia kuponu (*coupon cancellation*) formalnie nie powoduje złamania zobowiązań umownych banku emitenta (*default*), przybliżając je w praktyce do instrumentów *fixed income*. Absorpcji strat przez przymusowe wstrzymanie obsługi kuponu organa nadzorcze przypisały duże znaczenie po doświadczeniach globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009.

Załamanie się cen wszystkich emitentów obligacji CoCos na początku 2016 r. nie przeniosło się na inne segmenty rynku kapitałowego. Ryzyko zarażenia ogranicza bowiem mechanizm odliczeń CRR, natomiast obecnie nie jest monitorowany pośredni zakup instrumentów CoCos, np. przez zagraniczne spółki danej instytucji finansowej, co powoduje lukę nadzorczą, która wymaga uzupełnienia.

Niewielki udział obligacji AT1 w kapitałach banków wskazuje na zasadność zniesienia wymogu bezkumulacyjnego przesunięcia płatności kuponu (*non-cumulative coupon deferral*), który niepotrzebnie powoduje zwiększenie marży (*spread*), zmienności (*volatility*) i rentowności tych instrumentów. Mechanizm ten był bardziej uzasadniony w pierwotnym kształcie propozycji Komitetu Bazylejskiego, w ramach którego obligacje CoCos miały wypełnić bufory kapitałowe do 13% RWA.

Na tym samym gruncie krytycznie należy ocenić również nadmierne oczekiwania rynku wykupu wyemitowanych instrumentów hybrydowych w dacie pierwszego przedterminowego wykupu (*first call*), na co wskazuje liczenie rentowności tych instrumentów (*Yield to Call*, YTC). Klauzul tych pozbawione są obligacje T2, a ich funkcjonowanie na rynku zachęca do kształtowania przyszłych wymogów regulacyjnych w tym właśnie mniej kosztownym kierunku, dla tej kategorii instrumentów.

Pierwszym testem młodego rynku instrumentów hybrydowych CoCos był przypadek Banco Popular, w którym instrumenty AT1 zostały przymusowo umorzone. Przypadek ten uznaje się za sukces procedury *resolution* ponieważ utrzymane zostały funkcje krytyczne instytucji o znaczeniu systemowym, bez angażowania środków publicznych. Przymusowe umorzenie instrumentów hybrydowych spowodowało jedynie umiarkowaną reakcję rynku w porównaniu z niewiele ponad rok wcześniejszym przypadkiem Deutsche Banku, co wskazuje na wzrost dojrzałości rynku CoCos. Korzyści dla problematycznej instytucji z samego umorzenia instrumentów kapitałowych były stosunkowo niewielkie, dlatego podmiot przejmujący, Banco Santander musiał zapewnić dodatkowe finansowanie *resolution*.

Wskazuje to na występowanie istotnego braku w wachlarzu instrumentów finansowych, które mogą emitować banki. Instrumenty hybrydowe są drogim źródłem finansowania i pokrywają zaledwie do 3,5% RWA. Z kolei tańszy dług senioralny

(*senior debt*) postrzegany jest przez rynek jako bardzo bezpieczny. Rodzi to obawę, że praktyczne stosowanie wobec niego mechanizmu *bail-in* prowadziłoby do podważenia zaufania do tej najpowszechniejszej kategorii długu, prowadząc do wzrostu kosztów finansowania sektora bankowego. Luki tej nie wypełnia Fundusz Przymusowej Restrukturyzacji (*Single Resolution Fund*, SRF), ponieważ środki w wysokości 1% aktywów sektora bankowego mają zostać dopiero zgromadzone. Istnienie luki finansowania *resolution* oznacza, że pomoc publiczna pozostaje nadal jej istotnym źródłem. Z tego względu ważne jest rozwijanie nowej klasy instrumentów *bail-in*, wyposażonych w zdolność do pochłaniania strat w procesie *resolution* – instrumentów senioralnych niepreferowanych (*senior non-preferred*).

Główne wyzwanie dla mechanizmu *bail-in* w ramach CRR i BRRD stanowi określenie i parametryzacja zdarzeń, które inicjują proces przymusowej zamiany na bardziej podporządkowany instrument albo odpis jego wartości nominalnej. Mechanizm *bail-in* powstał w odpowiedzi na brak wystarczającej absorpcji strat Bazylii II, wprowadzając współuczestnictwo obligatariuszy w stratach problematycznego banku, przez przede wszystkim warunkową zamianę lub umorzenie (*contingent conversion or write-down*) oraz ograniczenia MDA i ADI. Z tego względu istotna jest procedura absorpcji strat, która ma ograniczyć ryzyko likwidacji banku w ramach *going-concern* lub procedury *resolution*. Osobną kwestią jest ustalenie właściwych poziomów zdarzeń inicjujących (*triggers*) mechanizm *bail-in*. Osiągnięcie poprzeczki PONV przed przekroczeniem wynikającej z kontraktu wartości współczynnika wypłacalności skutkuje absorpcją strat instrumentów hybrydowych AT1 i T2. Tak więc skutek procesu *resolution* instrumenty T2 zachowują się jak instrumenty AT1. W związku z tym należałoby wyposażać kontraktowe instrumenty T2 i dług subsenioralny w mechanizm przymusowej konwersji ze zdefiniowanym zdarzeniem inicjującym poniżej poziomu PONV. W sytuacji kryzysowej rozwiązanie takie umożliwiłoby automatyzację absorpcji strat, jednocześnie zachowując właściwą hierarchię umorzeń.

Obligacje AT1 należy zreformować, urealniając minimalną wysokość włącznika kontraktowego, poprzez jego podniesienie do poziomu zbliżonego do PONV oraz rezygnując z kosztownego i nieskutecznego rozwiązania przymusowego zaniechania wypłaty kuponu, co skutkuje większą zmiennością cen instrumentów AT1 w stosunku do zmienności wartości współczynnika kapitałowego instytucji finansowej. Wzrost ryzyka wystąpienia kontraktowego zdarzenia inicjującego rekompensowałyby niższe koszty finansowania instrumentami AT1 o wielkość marży wynikającej z ryzyka anulowania wypłaty kuponu. Obecnie rzeczywistymi beneficjentami transferu zysku są inwestorzy posiadający instrumenty AT1 – głównie fundusze hedgingowe wykorzystujące sytuację, że banki unikają wstrzymywania wypłaty kuponu od tych instrumentów, co sprzyja utrwalaniu hazardu moralnego na rynku finansowym.

Mimo że, jak dotąd, konsekwencje pandemii COVID-19 są wyraźnie mniejsze niż ostatniego globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009, utrwaliła ona niskie stopy procentowe w strefie euro i przyczyniła się do drastycznych obniżek stóp pro-



centowych w innych krajach, w tym w Polsce. Szacuje się, że rentowność 100 największych banków na świecie obniżyła się w roku 2020 o blisko 3%, a ROE spadło o 6,8%<sup>57</sup>. Było to przede wszystkim wynikiem obniżonych dochodów odsetkowych i wzrostu odpisów na złe kredyty. W tej sytuacji bankom trudno jest znaleźć inwestorów na kapitał najwyższej jakości, ale sprzyja to emisjom obligacji hybrydowych o tak pożądaną przez rynek wyższą rentowności w przedłużających się czasach powszechnych zerowych i ujemnych stóp procentowych.

## Bibliografia

### Wydawnictwa zwarte

Busch D., Ferrarini G. (red.), *European Banking Union*, Oxford University Press, 2020.

Jaworski P., Kowalski A., Liberadzki K., Liberadzki M., *Obligacje typu CoCo i bail-in jako instrumenty rekapitalizacji banków i zwiększenia stabilności finansowej*, Materiały i Studia nr 335, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019.

Liberadzki M., Liberadzki K., *Konstrukcja, zasady emisji i wycena hybrydowych papierów wartościowych na eurorynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Schilling M., *Resolution and Insolvency of Banks and Financial Institutions*, Oxford University Press, 2016.

### Artykuły prasowe i okolicznościowe

Basel III: *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, Bazylea, grudzień 2010 r.

Berg T., Kaserer C., *Does contingent capital induce excessive risk-taking?*, „Journal of Finance Intermediation” 2014.

Berger B., Hüttel P., Merler S., *Total Assets Versus Risk Weighted Assets: Does It Matter for MREL?*, „Bruegel Policy Contribution” 2016, no. 12.

Bolton P., Samama F., *Capital Access bonds: Contingent capital with an option to convert*, „Economic Policy”, kwiecień 2012 r.

Buerge M.P.H., *Pricing contingent convertibles: A general framework for application in practice*, „Financial Markets and Portfolio Management” 2013, vol. 27(1).

Coffee J.C. jr., *Systemic Risk after Dodd-Frank: Contingent capital and the need for regulatory strategies beyond oversight*, „Columbia Law Review” 2011, vol. 111, no. 4.

Crouhy M., Galai D., *Are banks special?*, International Risk Management Conference, Luxembourg, June 2015.

<sup>57</sup> 2021 Banking and capital markets outlook. Strengthening resilience, accelerating transformation, Deloitte, 3 December 2020, <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/financial-services/financial-services-industry-outlooks/banking-industry-outlook.html> (dostęp: 20.02.2021).



*Deutsche Bank to launch buyback of its bonds*, „The Economist”, 12 lutego 2016 r.

*Draft guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing*, EBA/GL/2014/13, European Banking Authority, 20.09.2017.

*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basel Committee on Banking Supervision, czerwiec 2004 r.

Knepper L., Euro HY Conference 2018: Additional Tier 1, CreditSights, 17.06.2018.

Kowalski A., *Przymusowa restrukturyzacja banku (resolution) w praktyce – przypadki Banco Popular Espanol, Monte dei Paschi di Siena oraz Banco Popolare di Vicenza i Veneto Banca*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 22.

Monatsbericht, Jahrgang, vol. 70, nr 3, marzec 2018 r., Deutsche Bundesbank.

*Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution*, Financial Stability Board, 9.11.2015.

Propozycja KE z 23.11.2016 r. COM(2016) 853 final, 2016/0363 (COD).

*Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Bank for International Settlements, The Basel Committee on Banking Supervision, 2010.

*Report on the Monitoring of Additional Tier 1 (AT1) Instruments of European Union (EU) institutions – third update*, European Banking Authority, 20 lipca 2018 r.

Roggi O., Giannozzi A., Mibelli L., *CoCo Bonds, Conversion Prices and risk shifting incentives. How does the conversion ratio affect management's behaviour?*, Financial Markets, Institutions & Instruments, 2013, New York University Salomon Center.

*Single Rulebook Q&A, Question*, European Banking Authority, 2013.

*Standardized templates for Additional Tier 1 (AT1) instruments – Final*, European Banking Authority, 10.10.2016 r.

*The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Financial Crisis*, UK Financial Services Authority, marzec 2009 r.

Wytyczne EBA z 6 sierpnia 2015 r. (EBA/GL/2015/07).

## Dokumenty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

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.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1450 z dnia 23 maja 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metody ustalania wysokości minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

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

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2016 poz. 996.

### **Materiały internetowe**

*2021 Banking and capital markets outlook. Strengthening resilience, accelerating transformation*, Deloitte, 3 December 2020, <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/financial-services/financial-services-industry-outlooks/banking-industry-outlook.html>

Gledhill A., *Contingent Convertibles*, Bloomberg, 12 sierpnia 2020 r. <https://www.bloomberg.com/quicktake/contingent-convertible-bonds>

IFRS Financial Instruments, strona The International Financial Reporting Standards (IFRS), <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-9-financial-instruments/>

*Resolution Cases*, strona Single Resolution Board, <https://srb.europa.eu/en/content/resolution-cases>

Strona Przymusowa restrukturyzacja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/>

Maciej Wawrzyniak\*  
ORCID: 0000-0002-1634-0101  
wawrzyniakm@windowslive.com

## Efektywność techniczna polskiego sektora banków komercyjnych<sup>1</sup>

### Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie efektywności polskiego sektora banków komercyjnych. Autor oszacował parametry stochastycznego modelu granicznego używając danych o 24 polskich bankach komercyjnych pochodzących z lat 2011–2018. Na potrzeby konstrukcji modelu przyjęto jeden produkt (wartość udzielonych kredytów i inwestycji w papiery wartościowe) oraz trzy czynniki produkcji: nakład finansowy (środki z depozytów), pracę (mierzoną liczbą pracowników) oraz nakład fizyczny. Uzyskane rezultaty sugerują relatywnie wysoki poziom efektywności technicznej (około 85%), która w badanym okresie wykazywała tendencję rosnącą. Malejący efekt skali (wynoszący przeciętnie poniżej 1) sugeruje, że polski sektor banków komercyjnych znajduje się w fazie dojrzałości. Zgodnie z oczekiwaniem głównym czynnikiem determinującym wielkość produkcji są depozyty (elastyczność powyżej 0.8), przy istotnie mniejszym poziomie elastyczności pozostałych dwóch czynników (poniżej 0.1). Dodatkowo poddano analizie wpływ wielkości banku oraz pochodzenia kapitału dominującego w banku na zmiany poziomu efektywności. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że nie ma różnicy w przeciętnym poziomie efektywności pomiędzy bankami dużymi i małymi. Ponadto wykazano, że banki z dominującym kapitałem zagranicznym mają przeciętnie wyższą efektywność niż banki krajowe.

**Słowa kluczowe:** efektywność techniczna banków, polski sektor bankowy, stochastyczne modele graniczne, dane panelowe

**JEL:** C23, D24, G21

### Technical Efficiency of the Polish Commercial Banking Sector

#### Abstract

The main purpose of this article is to analyze the efficiency of the polish commercial banking sector. In order to do this, the author estimated a stochastic frontier function using the information about 24 Polish commercial banks during the period 2011–2018. For the purpose of

---

\* Maciej Wawrzyniak – doktorant na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

<sup>1</sup> Autor pragnie wyrazić wdzięczność profesorowi Jerzemu Marcowi za cenne uwagi i dyskusje.

the estimation, the author defined one product (the value of granted loans and investments in securities) and three inputs: financial (value of deposits), labour (number of employees) and fixed.

The results suggest a relatively high level of technical efficiency (c.a. 85%), which increased throughout the years. The decreasing trend in return-to-scale factor (which is on average below 1) suggests that the polish commercial banking's sector is mature. In line with the expectations, the most important input is the value of deposits (with a level of elasticity higher than 0.8). The remaining two inputs exhibit significantly lower level of elasticity (lower than 0.1). In addition, the author tested if a bank's size or bank's capital origin (domestic or foreign) have an influence on the efficiency. The conducted analysis led to the conclusion that there is no difference in average level of efficiency between big and small banks. On the other hand, banks with a majority of foreign capital have on average a higher level of efficiency compared to domestic banks.

**Key words:** bank technical efficiency, polish banking sector, stochastic frontier analysis, panel data

## Wstęp

W ostatnim dziesięcioleciu można było zaobserwować istotny wzrost zainteresowania opinii publicznej tematem stabilności i rozwoju sektora finansowego. Było to spowodowane między innymi globalnym kryzysem finansowym z 2008 r., który istotnie wpłynął na kształt światowej gospodarki. W następstwie tego kryzysu wzrosła liczba regulacji prawnych wpływających m.in. na sposób funkcjonowania instytucji finansowych. Należy wspomnieć o nowej wersji Bazylejskiej reformy bankowej (Bazylea III) oraz o nowych wytycznych dotyczących wymogów sprawozdawczości finansowej, tj. o Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej 9. Wytyczne zawarte w obu rekomendacjach wymagają wykorzystywania metod z zakresu statystyki i ekonometrii w działalności sprawozdawczej i kontrolnej prowadzonej w bankach. Z tego powodu zasadne jest wykorzystywanie w analizie efektywności sektora finansowego wybranych metod wypracowanych i stosowanych od lat w odniesieniu do innych przedsiębiorstw lub jednostek *non-profit*. Na gruncie klasycznej ekonomii efektywność w ujęciu technicznym, rozumiana jako relacja pomiędzy produktem a niezbędnymi do jego uzyskania nakładami, niesie ważną informację o sprawności działalności przedsiębiorstw należących do danej branży. Analiza efektywności daje relatywnie obiektywną informację o sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw i ewentualnie wskazuje na możliwe do usprawniania obszary ich działania.

W niniejszym artykule w badaniach dotyczących pomiaru efektywności polskiego sektora banków komercyjnych w latach 2011–2018 wykorzystano stochastyczne modele graniczne, które są podstawowym narzędziem ekonometrycznym stosowanym w tego typu zagadnieniach.

We wstępie artykułu zawarto przegląd dotychczasowych badań z zakresu analizy efektywności banków z wykorzystaniem stochastycznych modeli granicznych. Na-

stępnie omówiono koncepcję metody badawczej i zaprezentowano szczegółowe informacje na temat wykorzystanych danych. W zasadniczej części artykułu przedstawiono i zinterpretowano uzyskane wyniki. Ostatni rozdział to podsumowanie uzyskanych rezultatów oraz przedstawienie kierunków dalszych badań.

## 1. Badania w literaturze przedmiotu

Pierwsze badania dotyczące zagadnienia efektywności banków komercyjnych w Polsce przeprowadzono pod koniec lat 90. ubiegłego wieku<sup>2</sup>. W pracach tych autorzy skupili się na zagadnieniu efektywności kosztowej poszczególnych oddziałów jednego z polskich banków komercyjnych z wykorzystaniem klasycznych modeli granicznych. Artykuły te mają również charakter metodyczny, a przedstawiona koncepcja pomiaru efektywności banków z wykorzystaniem stochastycznych modeli granicznych wówczas nie była szerzej znana w polskojęzycznej naukowej literaturze ekonomicznej. W innych pracach tych autorów analiza efektywności została zaprezentowana na gruncie wnioskowania bayesowskiego<sup>3</sup>. Badania dotyczące pomiaru efektywności banków w Polsce były kontynuowane między innymi w pracach J. Barbarskiego<sup>4</sup>, w których analizę efektywności przeprowadzono na poziomie uzyskiwanych zysków dla oddziałów banku komercyjnego, również w kontekście dorobku analizy wskaźnikowej rozwiniętej na gruncie badań z zakresu rachunkowości. Popularnym podejściem do tematyki, prezentowanym w wielu pracach empirycznych, jest łączenie pomiaru efektywności z próbą wyjaśnienia przyczyn jej zróżnicowania pomiędzy badanymi obiektami. W literaturze zidentyfikowano wiele takich determinant, np. pochodzenie kapitału własnego (krajowego bądź zagranicznego), bądź wpływ otoczenia rynkowego lub makroekonomicznego<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> J. Marzec, J. Osiewalski, *Pomiar efektywności kosztowej banków: zarys metodologii*, „Folia Oeconomica Cracoviensia”, t. 39–40, PAN – Oddział w Krakowie, 1996–1997; J. Marzec, *Modelowanie procesu produkcji banków i badanie ich efektywności kosztowej*, „Ekonometria Czasu Transformacji”, A.S. Barczak (red.), Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, s. 87–98; J. Marzec, *Produkty i czynniki produkcji w badaniach efektywności kosztowej banków*, [w:] *Zastosowania rozwiązań informatycznych w bankowości*, A. Gospodarowicz (red.), Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 797, Wrocław 1998, s. 156–164; J. Marzec, *Produkty, czynniki produkcji i funkcja kosztów w badaniach efektywności kosztowej banków*, „Ekonomista” 1999, 3, s. 281–304.

<sup>3</sup> J. Marzec, *Ekonometryczna analiza efektywności kosztów w bankach komercyjnych*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Osiewalskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2000; J. Marzec, J. Osiewalski, *Bayesian inference on technology and cost efficiency of bank branches*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 9, s. 29–43;

<sup>4</sup> J. Barbarski, *Ekonometryczny pomiar efektywności ekonomicznej instytucji finansowych. Stochastyczny model graniczny*, „Bank i Kredyt” 2010, 41 (1), s. 31–56; J. Barbarski, *Alternatywna Koncepcja pomiaru efektywności zysków jako kryterium oceny działalności banków*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 51, s. 267–280; J. Barbarski, *Szacowanie efektywności ekonomicznej na przykładzie oddziałów banku*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, 5(89/1), s. 11–30.

<sup>5</sup> M. Pawłowska, *Poziom konkurencji i efektywność a koncentracja na polskim rynku bankowym*, „Materiały i Studia”, 192, NBP, Warszawa 2005; A. Andries, B. Capraru, *Competition and efficiency in EU 27 banking systems*, „Baltic Journal of Economics” 2012, 12(1), s. 41–60; J. Skrzypek, M. Trojak, *Analiza porównawcza efektywności banków przy wykorzystaniu modelu granicznego kosztów w wybranych*

Innym celem badań z wykorzystaniem pomiaru efektywności jest międzynarodowa analiza porównawcza efektywności sektorów banków komercyjnych pochodzących z różnych krajów. Często w tych badaniach wykorzystuje się grupę krajów, które podlegały istotnym zmianom geopolitycznym i ekonomicznym zachodzącym w podobnym okresie, np. nowo przyjętych do Unii Europejskiej krajów z grupy socjalistycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>6</sup> lub państw półwyspu bałkańskiego<sup>7</sup>.

## 2. Specyfikacja modelu i metoda pomiaru efektywności

Głównym celem tego artykułu jest oszacowanie efektywności technicznej banków komercyjnych w Polsce. W literaturze z zakresu mikroekonomii efektywność techniczna może być interpretowana jako miara wskazująca, w jakim relatywnym stopniu bank gospodaruje swoimi zasobami (nakładami) w procesie pozyskiwania produktu. Miernik ten informuje o możliwościach zwiększenia produkcji, gdy bank, angażując ustalony zestaw nakładów, efektywnie by je wykorzystywał. Pomiar ten jest względny, gdyż opiera się na konstrukcji granicznej funkcji produkcji na podstawie całego zbioru danych, która stanowi benchmark dla określenia potencjalnie maksymalnej produkcji, możliwej do uzyskania dla badanego banku. Miernik efektywności technicznej jest ilorazem produkcji obserwowanej dla banku i tej maksymalnej, określonej na podstawie granicznej (mikroekonomicznej) funkcji produkcji. Do opisu potencjalnej nieefektywności banków wykorzystano stochastyczne modele graniczne, które zostały zaproponowane równocześnie w pracach Aigner, Lovell i Schmidt<sup>8</sup> oraz Meeusen i Van Den Broeck<sup>9</sup>. W przypadku danych przekrojowo-czasowych stochastyczny model graniczny dla  $i$ -tego banku ( $i=1, \dots, N$ ) w okresie  $t$  ( $t=1, \dots, T$ ) można zapisać w następujący sposób:

---

krajach europejskich, „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 11, s. 30–47; J. Skrzypek, M. Trojak, *Pomiar efektywności banków w Polsce z wykorzystaniem stochastycznej analizy granicznej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2014, vol. 3, t. 303, s. 201–216; M. Pawłowska, *Wpływ zagranicznych banków macierzystych na rentowność ich fili i oddziałów w Polsce podczas kryzysu finansowego*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa” 2017, nr 47, s. 143–156; S. Kozak, A. Wierzbowska, *Bank efficiency and concentration of the banking sector in the CEE countries*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2019, nr 22, s. 77–89.

<sup>6</sup> M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences in the new EU member states*, „Baltic Journal of Economics” 2009, 9(2), s. 67–90; A. Andries, B. Capraru, *Competition and efficiency in EU 27...*, *op. cit.*; J. L. Gallizo, J. Moreno, M. Salvador, *The Baltic banking system in the enlarged European Union: the effect of the financial crisis on efficiency*, „Baltic Journal of Economics” 2017, 18, s. 1–24.

<sup>7</sup> Y. Fang, I. Hasan, K. Marton, *Bank Efficiency in Transition Economies: Recent Evidence from South-Eastern Europe*, „Bank of Finland Research Discussion Paper” 2011, No. 5.

<sup>8</sup> D. Aigner, C.A.K. Lovell, P. Schmidt, *Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Models*, „Journal of Econometrics” 1977, 6.

<sup>9</sup> W. Meeusen, J. Van Den Broeck, *Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error*, „International Economic Review” 1977, 8.

$$y_{i,t} = h(x_{i,t}; \beta) + v_{i,t} + u_{i,t}, \quad (1)$$

gdzie:  $y_{i,t}$  oznacza logarytm naturalny produktu,  $h$  jest funkcją produkcji o określonej postaci,  $x_{i,t}$  jest wektorem zawierającym logarytm nakładów,  $\beta$  jest wektorem  $k$  parametrów podlegających oszacowaniu,  $v_{i,t}$  jest błędem losowym o rozkładzie normalnym ze średnią 0 i stałą wariancją, tj.  $v_{i,t} \sim N(0, \sigma_v^2)$  natomiast  $u_{i,t}$  jest nieujemną zmienną losową reprezentującą nieefektywność.

W przypadku postaci funkcji  $h(x_{i,t}; \beta)$  zastosowano funkcję translogarytmiczną, która jest bardzo często wykorzystywana w literaturze<sup>10</sup>. W przypadku  $i$ -tego banku w okresie  $t$  przyjmie ona następującą postać (poniższa funkcja jest rozbudowana o dodatkowo trend liniowy):

$$h(x_{i,t}, \beta) = \beta_0 + \sum_{j=1}^J \beta_j \cdot x_{i,t,j} + \sum_{j=1}^J \sum_{g \geq j} \beta_{j,g} \cdot x_{i,t,j} \cdot x_{i,t,g} + \beta_{trend} \cdot t, \quad (2)$$

gdzie:  $j$  oznacza  $j$ -ty nakład ( $j=1, \dots, J$ ), w tych badaniach  $J=3$ . Warto sprawić, aby parametry  $\beta_j$  były bezpośrednio interpretowalne w kategoriach elastyczności funkcji produkcji względem wybranego  $j$ -tego czynnika (analogicznie jak w przypadku funkcji Cobb'a i Douglasa). W tym celu należy dokonać odpowiedniej transformacji nakładów i dzięki temu uzyskuje się elastyczności dla tzw. hipotetycznego (przeciętnego) banku, którego produkt i nakłady są równe średniej geometrycznej tychże zmiennych policzonych na podstawie wszystkich obserwacji w próbie.

W konsekwencji przyjmuje się, że  $x_{i,t,j} = \frac{z_{i,t,j}}{\bar{z}_j}$  gdzie:  $\bar{z}$  jest średnią wartością nakładu  $j$  policzoną ze wszystkich obserwacji. Czyli  $\bar{z}_j = \frac{\sum_{m=1}^M z_{i,t,j}}{M}$ , gdzie:  $z_{i,t,j}$  to logarytm  $j$ -tego nakładu, a  $M$  jest iloczynem  $N$  i  $T$ . Dodatkowo rozważa się pomiar produkcji i zużycie czynników produkcji na skali logarytmicznej, więc efektywność techniczna  $i$ -tego banku w okresie  $t$  jest liczona jako:

$$TE_{i,t} = \exp(-u_{i,t}). \quad (3)$$

W literaturze jest wiele koncepcji proponujących opis nieefektywności w kategoriach statystycznych. Przykładowo, w pracy Battese i Coelli<sup>11</sup> zaproponowano, aby nieefektywność zmieniała się w czasie w sposób systematyczny według następującej formuły:

<sup>10</sup> J. Osiewalski, J. Marzec, *Bayesowska analiza efektywności kosztowej oddziałów banku: założenia i wyniki*, [w:] *Prognostowanie w zarządzaniu firmą*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu (808), 1998; M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences...*, op. cit.; Y. Fang, I. Hasan, K. Marton, *Bank Efficiency in Transition Economies...*, op. cit.; A. Andries, B. Capraru, *Competition and efficiency...*, op. cit.; J. Skrzypek, M. Trojak, *Pomiar efektywności banków w Polsce z wykorzystaniem...*, op. cit.; S. Kozak, A. Wierzbowska, *Bank efficiency and concentration...*, op. cit.

<sup>11</sup> G.E. Battese, T.J. Coelli, *Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India*, „Journal of Productivity Analysis”, 1992.



$$u_{i,t} = f(t) \cdot u_i = \exp[-\eta(t - T)] \cdot u_i, \quad (4)$$

gdzie:  $u_i$  jest niezależną między obserwacjami i zadaną tym samym rozkładem prawdopodobieństwa zmienną losową. Autorzy ci zaproponowali dla  $u_i$  rozkład normalny  $N(\mu, \sigma_u^2)$ , który podlega ucięciu w zerze, aby spełniony był warunek  $u_i \geq 0$ . Natomiast  $\eta$  jest nieznanym dodatkowym parametrem podlegającym szacowaniu i odpowiadającym za kierunek zmiany efektywności w czasie. Jeżeli  $\eta > 0$ , to efektywność  $i$ -tej obserwacji rośnie w kolejnych okresach, natomiast gdy  $\eta < 0$ , to efektywność maleje po czasie. Szczególny przypadek gdy  $\eta = 0$ , oznacza, że efektywność jest stała we wszystkich badanych okresach. Jeżeli w rozkładzie definiującym nieefektywność przyjmiemy, że wartość oczekiwana rozkładu bazowego ( $\mu$ ) jest równa zero ( $\mu = 0$ ), to wtedy efektywność jest zadana rozkładem półnormalnym  $u_{i,t} \sim N^+(0, \sigma_u^2)$  (ang. *half-normal*), natomiast jeżeli ta wartość oczekiwana jest dowolna (w praktyce różna od zera), to rozkład ten jest określany jako ucięty rozkład normalny  $u_{i,t} \sim N^+(\mu, \sigma_u^2)$  (ang. *truncated*).

W części empirycznej rozważano cztery przypadki zastosowanego stochastycznego modelu granicznego (wzór 2), które różnią się założeniami dotyczącymi nieefektywności  $u_{i,t}$ .

**Tabela 1. Definicja rozważanych modeli**

Nazwa modelu	Założenia	Interpretacja
Model 1	$\mu = \eta = 0$	Nieefektywność stała po czasie, rozkład półnormalny.
Model 2	$\mu \neq 0 \wedge \eta = 0$	Nieefektywność stała po czasie, ucięty rozkład normalny.
Model 3	$\mu = 0 \wedge \eta \neq 0$	Nieefektywność zmienna po czasie, rozkład półnormalny.
Model 4	$\mu \neq 0 \wedge \eta \neq 0$	Nieefektywność zmienna po czasie, ucięty rozkład normalny.

Źródło: opracowanie własne za G.E. Battese, T.J. Coelli, *Frontier Production Functions...*, op. cit.

Zastosowana w niniejszym artykule metoda została pierwotnie zaproponowana w latach 90. XX wieku, jednakże jest ona wciąż wykorzystywana do badań empirycznych z zakresu efektywności przedsiębiorstw<sup>12</sup>. Stochastyczne modele graniczne są jednak wciąż rozwijane, a więc podlegają dalszym modyfikacjom<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Por. m.in. J. Marzec, A. Pisulewski, *The Measurement of Time-Varying Technical Efficiency and Productivity Change in Polish Crop Farms*, „German Journal of Agricultural Economics” 2019; S. Kozak, A. Wierzbowska, *Bank efficiency and concentration...*, op. cit.; A. Andries, B. Capraru, *Competition and efficiency...*, op. cit.; M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences...*, op. cit.

<sup>13</sup> Np. O. Badunenko, S. Kumbhakar, *Economies of scale, technical change and persistent and time-varying cost efficiency in Indian banking: Do ownership, regulation and heterogeneity matter?*, „European Journal of Operational Research, Elsevier” 2017, vol. 260(2); S. Kumbhakar, H. Wang, A. Horncastle, *A Practitioner's Guide to Stochastic Frontier Analysis Using Stata*, Cambridge University Press, 2015;

Na potrzeby tego artykułu opisana metoda zostanie wykorzystana do oszacowania efektywności technicznej banków komercyjnych w Polsce. Jednak nie jest ona unikatowa dla badań z zakresu bankowości. Metoda szacowania funkcją produkcji wypracowanej na gruncie mikroekonomii ma charakter ogólny i może być z powodzeniem stosowana do analiz przedsiębiorstw z różnych branż, np. rolnictwa<sup>14</sup>. Jednakże dla każdej branży inaczej będą zdefiniowane zarówno produkty, jak i poszczególne nakłady. Kolejna część artykułu przedstawia sposób konstrukcji zmienionych objaśnianej (produktu) i objaśniających (nakładów) w kontekście wykorzystania funkcji produkcji do analizy banków komercyjnych.

### 3. Opis danych charakteryzujących sektor banków komercyjnych

#### 3.1. Źródło danych

Dane wykorzystane w artykule pochodzą z bazy Orbis Bank Focus, która jest rozszerzeniem kolekcji zwanej BankFocus<sup>15</sup>. Baza ta jest własnością Bureau van Dijk, należącej do grupy Moody's Analytics. Orbis Bank Focus zawiera informacje dotyczące ponad 44 000 banków, instytucji ubezpieczeniowych i nie-bankowych instytucji finansowych pochodzących z całego świata. Baza zawiera dane finansowe pochodzące ze sprawozdań finansowych oraz inne informacje o charakterze niefinansowym (np. adresy spółek).

W przypadku danych dla sektora bankowości komercyjnej w Polsce rozważany zbiór danych ma charakter przekrojowo-czasowy i obejmuje obserwacje dotyczące 24 polskich banków komercyjnych w latach 2011–2018 (z 32 aktywnych banków na koniec 2018 roku<sup>16</sup>). Informacje sprzed 2011 roku były dostępne jedynie dla pojedynczych banków, co w konsekwencji mogłoby powodować problemy z reprezentatywnością tak uzyskanej próby dla tego podokresu. Badany zbiór ma charakter panelu niezbilansowanego, tj. liczba dostępnych obserwacji w czasie dla poszczególnych banków jest różna. Wynika to z pewnych obiektywnych przyczyn, np. z fuzji łączących istniejące już banki lub powstawania nowych banków w tym okresie. Niestety, tylko w przypadku 13 banków informacje były dostępne dla całego okresu. W przypadku pozostałych 12 najkrótszy dostępny zakres danych obejmował 4 lata. Ogólnie przeciętna długość dostępnego szeregu czasowego wynosiła 7 lat. Ostatecznie zbiór danych obejmował 169 indywidualnych obserwacji.

Początkowo próba obejmowała 35 banków komercyjnych. Jednak 10 banków, głównie tych o małej wielkości mierzonej aktywami ogółem, nie zostało objętych badaniem,

W. Greene, *The Econometric Approach to Efficiency Analysis*, [w:] *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Change*, Oxford University Press, 2008.

<sup>14</sup> Por. np. J. Marzec, A. Pisulewski, *The Measurement of Time-Varying Technical Efficiency...*, op. cit.

<sup>15</sup> <https://banks.bvdinfo.com/version-2020922/home.serv?product=OrbisBanks>

<sup>16</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2018 r.*, 2019.

ze względu na brak dostępnych informacji. Należy jednak zaznaczyć, że próba składająca się z 24 banków jest wystarczająco reprezentatywna, aby wnioskować na jej podstawie o głównych procesach zachodzących w rozważanym sektorze bankowym. Wniosek ten sformułowano na podstawie analizy udziałów wartości aktywów ogółem banków znajdujących się w próbie w aktywach całego sektora banków komercyjnych, które obliczono dla każdego z badanych okresów. Udziały te są bardzo wysokie, i w badanym okresie wykazują niewielką zmienność w zakresie pomiędzy 86% a 91%. W celu uzyskania informacji o wielkości sektora banków komercyjnych wykorzystano roczne raporty Komisji Nadzoru Finansowego, które dotyczą sytuacji sektora bankowego w Polsce<sup>17</sup>.

Wspomniana baza Orbis Bank Focus udostępnia informacje z różnych typów sprawozdań finansowych. Jednak najbardziej użyteczne są te pochodzące ze sprawozdań jednostkowych (nieskonsolidowanych). Wykorzystanie tych sprawozdań ma zapewnić jak największą spójność posiadanego zbioru danych<sup>18</sup>. W przypadku braku danych ze sprawozdań jednostkowych skorzystano z informacji pochodzących ze sprawozdań skonsolidowanych.

### 3.2. Konstrukcja zmiennych i zatrudnienia

W analizach efektywności ekonomicznej dopuszcza się sytuację, w której banki działają nieefektywnie w tym sensie, że nie optymalizują określonego wymiernego celu ze względu na pewne ograniczenia wewnętrzne lub zewnętrzne. Takim celem może być maksymalizacja produkcji, minimalizacja kosztu lub maksymalizacja zysku. W przedstawionych badaniach wykorzystano koncepcję mikroekonomicznej funkcji produkcji zaadaptowaną na potrzeby sektora banków komercyjnych. W konsekwencji konieczne jest określenie produktów, czynników wytwórczych oraz ich pomiar. Definicja produktu (zmiennej objaśnianej) i nakładów (zmiennych objaśniających) zastosowana w artykule jest zgodna z teorią zaproponowaną pierwotnie w pracy Sealey i Lindley<sup>19</sup>. Wykorzystano podejście określane w literaturze jako podejście intermediacyjne<sup>20</sup>. Jest ono obecnie powszechnie stosowane w pracach dotyczących analizy efektywności sektora bankowego wykorzystujących stochastyczne modele graniczne<sup>21</sup>. Zgodnie z tym podejściem produkty w postaci przede wszystkim udzielonych kredytów i inwestycji w papiery wartościowe są

<sup>17</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2014 r.*, 2015; Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, 2016; Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, 2018; Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2018 r.*, op. cit.

<sup>18</sup> M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences...*, op. cit.

<sup>19</sup> C.W. Sealey, J.T. Lindley, *Inputs, Outputs and a Theory of Productions and Cost at Depository Financial Institutions*, „Journal of Finance” 32, 1977.

<sup>20</sup> Zob. np. J. Marzec, *Produkty, czynniki produkcji i funkcja kosztów...*, op. cit.

<sup>21</sup> Np. M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences...*, op. cit.; Y. Fang, I. Hasan, K. Marton, *Bank Efficiency in Transition Economies...*, op. cit.; J. Skrzypek, M. Trojak, *Pomiar efektywności banków w Polsce z wykorzystaniem...*, op. cit.; J.L. Gallizo, J. Moreno, M. Salvador, *The Baltic banking system in the enlarged European Union...*, op. cit.

uzyskiwane przy wykorzystaniu nakładów, najczęściej kapitału fizycznego<sup>22</sup>, finansowego i pracy. Szczegółowy opis poszczególnych zmiennych jest zaprezentowany w tabeli 2.

**Tabela 2. Opis i klasyfikacja wykorzystanych zmiennych**

Typ zmiennej	Nazwa	Kod zmiennej	Opis
Objaśniana	Kredyty i inne inwestycje (produkt)	Prod	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papiery wartościowe (brutto)</li> <li>• Inwestycje w jednostki zależne</li> <li>• Kredyty (brutto)</li> </ul>
Objaśniająca	Nakład fizyczny	St	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktywa trwałe</li> <li>• Własność intelektualna</li> <li>• Inne aktywa</li> </ul>
	Depozyty (nakład finansowy)	Fin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depozyty (brutto)</li> </ul>
	Zatrudnienie (nakład pracy)	L	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba pracowników</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Baza Orbis Bank Focus zawiera kompleksowe informacje dotyczące sytuacji finansowej banków. Jednakże są w niej istotne braki dotyczące informacji o liczbie pracowników. W konsekwencji często w badaniach, wykorzystujących tę bazę jako źródło danych, stosuje się uproszczenie polegające na tym, że nakład pracy jest zastępowany przez wartość aktywów ogółem<sup>23</sup>. Takie podejście nie wydaje się uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia. Na potrzeby zaprezentowanych badań pozyskano dane o zatrudnieniu, wykorzystując informacje pochodzące bezpośrednio z bankowych sprawozdań finansowych lub informacji prasowych. Jednakże w pewnych przypadkach konieczne było szacowanie wielkości zatrudnienia wykorzystując dane o innych zmiennych ekonomicznych pośrednio informujących o skali zatrudnienia. Przykładowo, dla  $i$ -tego banku w okresie  $t$  zatrudnienie było szacowane z wykorzystaniem następującej formuły:

<sup>22</sup> Czynniki ten jest również określany jako „nakład stały”. Mając na uwadze to, że ten nakład ma kluczowe znaczenie w teorii mikroekonomii, gdy definiuje się krótkookresową i długookresową funkcję produkcji, zdecydowano się na termin „nakład fizyczny”.

<sup>23</sup> M. Kosak, P. Zajc, J. Zoric, *Bank efficiency differences...*, op. cit.; A. Andries, B. Capraru, *Competition and efficiency...*, op. cit.; J. Skrzypek, M. Trojak, *Pomiar efektywności banków w Polsce z wykorzystaniem...*, op. cit.; J. L. Gallizo, J. Moreno, M. Salvador, *The Baltic banking system in the enlarged European Union...*, op. cit.; S. Kozak, A. Wierzbowska, *Bank efficiency and concentration...*, op. cit.

$$Praca_{i,t} = \frac{\text{Koszty pracownicze}_{i,t}}{\text{Przeciętny koszt jednostkowy}_i}, \quad (5)$$

gdzie: koszty pracownicze oznaczają wydatki związane z płacami pracowników, będącymi składnikiem rachunku zysków i strat. Natomiast przeciętny koszt jednostkowy wyraża średnią arytmetyczną ilorazów kosztów pracowniczych i liczby zatrudnionych osób w przypadku okresów, w których liczba pracowników była znana z innych dostępnych źródeł. Głównym ograniczeniem tej aproksymacji zatrudnienia jest założenie o stałości poziomu płac, tj. zmiana w wielkości kosztów pracowniczych jest rezultatem jedynie zmiany w liczbie zatrudnionych. Założenie to nie uwzględnia zmiany polityki płacowej danego banku. Zastosowanie tego podejścia umożliwia jednak wykorzystanie pracy jako czynnika produkcji, co jest spójne w teorią ekonomii, w przeciwieństwie do wykorzystania aproksymanty w postaci wielkości aktywów. Ponadto prowadzi to do interpretowalnych wyników (w kontekście kosztu pracy).

W tabeli 3 porównano koszt pracy jako przeciętne miesięczne wynagrodzenie w banku policzony z wykorzystaniem oszacowanej liczby pracowników i aktywów ogółem (czyli wydatki na płace zostały wydzielone przez obie te wartości). Dodatkowo zaprezentowano iloraz liczby pracowników i aktywów ogółem. Jeżeli ten iloraz byłby stały w czasie, to wtedy wartość aktywów ogółem byłaby dobrą aproksymatą liczby pracowników. Jednakże – por. tabela 3 – iloraz jest relatywnie stały do roku 2016, po którym następuje jego istotny wzrost, co w konsekwencji prowadzi do konkluzji, że aktywa ogółem nie są wystarczającą dobrą pozycją w bilansie do aproksymacji zatrudnienia.

**Tabela 3. Przeciętny miesięczny koszt zatrudnienia pracownika liczony różnymi metodami w latach 2011–2018 (wartości w PLN)**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Płace/liczba pracowników (w tys.)	7,74	8,60	9,06	8,88	9,79	9,41	10,17	9,81
Płace/aktywa ogółem	2,99	3,28	3,91	3,64	3,87	3,5	3,21	2,41
Liczba pracowników/aktywa ogółem	2,59	2,62	2,32	2,44	2,53	2,69	3,17	4,07

Źródło: obliczenia własne.

Przeciętnie bank w badanym okresie udzielił 12 mld euro kredytów (co traktuje się jako produkt), wykorzystując do tego 11 mld euro posiadanych depozytów oraz 194 mln kapitału fizycznego. W tymże okresie bank przeciętnie zatrudniał prawie 6 tysięcy pracowników.

Tabela 4. Charakterystyki opisowe dla zmiennych z lat 2011–2018

Zmienna	Średnia	Kwantyle rozkładu empirycznego		
		10	50	75
Kredyty i inne inwestycje (w mln euro)	12 068	2 924	8 079	15 682
Nakład fizyczny (w mln euro)	195	28	70	232
Depozyty (w mln euro)	11 126	3 076	7 570	13 964
Zatrudnienie (w osobach)	5 843	1 420	4 895	6 637

Źródło: opracowanie własne.

## 4. Wyniki

W tabeli 5 przedstawiono oceny parametrów wraz z błędami szacunku (w nawiasach) dla wszystkich rozważanych czterech specyfikacji modeli (tabela 1). Modele te oszacowano wykorzystując pakiet statystyczny R<sup>24</sup> i dostępną bibliotekę *frontier*<sup>25</sup>. Szczegółowy opis pakietu i teorii związanej z mikroekonomiczną funkcją produkcji jest zaprezentowany w pracy A. Henningsen<sup>26</sup>. W dalszej części tabeli dla każdego modelu przedstawiono: logarytm wiarygodności, wartość średnią z ocen mierników efektywności obliczonych dla wszystkich banków i wartość efektu skali (RTS) wraz z błędem policzoną dla przeciętnego banku. W celu diagnostyki każdego z modeli przeprowadzono testowanie, czy są podstawy do zredukowania funkcji translogarytmicznej do prostszej funkcji typu Cobba i Douglasa. W tym celu wykorzystano test ilorazu wiarygodności. Dodatkowe parametry  $\sigma^2$  oraz  $\gamma$  reprezentują odpowiednio ogólną zmienność sumy obu składników losowych ( $\sigma_v^2 + \sigma_u^2$ ) i udział nieefektywności w tejże zmienności. W konsekwencji wariancja nieefektywności ( $\sigma_u^2$ ) jest równa iloczynowi  $\sigma^2$  i  $\gamma$ .

Ważnym wnioskiem jest spostrzeżenie, że w ramach każdego rozważanego modelu uzyskano relatywnie zbliżone wyniki. Warto zwrócić uwagę, że modele 3 i 4 (nieefektywność zmienia się w czasie) mają o wiele większą wartość logarytmu wiarygodności w porównaniu z modelami 1 i 2 (nieefektywność jest stała w rozważanym okresie). Jednocześnie ocena parametru  $\eta$  jest silnie różna od zera i dodatnia. Zatem dopuszczenie monotonicznej zmienności w czasie dla nieefektywności (w konsekwencji  $\eta$  jest dodatkowym parametrem w modelach 3 i 4) znajduje odzwierciedle-

<sup>24</sup> R Core Team, *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. <http://www.R-project.org/>, 2013.

<sup>25</sup> T. Coelli, A. Henningsen, *frontier: Stochastic Frontier Analysis*. R package version 1.1–2. <https://CRAN.R-Project.org/package=frontier>, 2017

<sup>26</sup> A. Henningsen, T. Czekaj, *Introduction to Econometric Production Analysis with R (Fourth Draft Version)*, Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, 2019.

Tabela 5. Wyniki estymacji

Parametr	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Wyraz wolny	-0,08 (0,06)	0 (0,13)	0,18 (0,1)	0,31 (0,08)
$\ln(\text{St})$	0,04 (0,04)	0,02 (0,05)	0,07 (0,04)	0,07 (0,04)
$\ln(\text{Fin})$	0,80 (0,05)	0,79 (0,06)	0,83 (0,05)	0,81 (0,04)
$\ln(\text{L})$	0,13 (0,06)	0,17 (0,07)	0,07 (0,05)	0,10 (0,05)
$(\ln(\text{St}))^2$	-0,002 (0,05)	0,02 (0,06)	0,0007 (0,04)	0,005 (0,04)
$(\ln(\text{Fin}))^2$	-0,03 (0,05)	-0,03 (0,05)	0,03 (0,05)	0,04 (0,05)
$(\ln(\text{L}))^2$	0,09 (0,07)	0,09 (0,08)	0,08 (0,07)	0,07 (0,07)
$\ln(\text{St}) * \ln(\text{Fin})$	-0,02 (0,09)	-0,05 (0,09)	-0,10 (0,09)	-0,14 (0,09)
$\ln(\text{St}) * \ln(\text{L})$	-0,05 (0,11)	-0,07 (0,11)	-0,03 (0,1)	-0,01 (0,1)
$\ln(\text{Fin}) * \ln(\text{L})$	0,07 (0,07)	0,10 (0,08)	0,07 (0,07)	0,09 (0,08)
trend	0,03 (0,01)	0,03 (0,01)	-0,03 (0,01)	-0,04 (0,01)
$\sigma^2$	0,08 (0,02)	0,06 (0,01)	0,04 (0,005)	0,04 (0,004)
$\gamma$	0,42 (0,15)	0,24 (0,14)	0,01 (0,02)	0,005 (0,004)
$\eta$	–	–	0,45 (0,1)	0,43 (0,05)
$\mu$	–	0,23 (0,15)	–	0,03 (0,01)
<b>Dodatkowe statystyki</b>				
Logarytm wiarygodności	11,59	12,24	20,03	21,84
Średnia efektywność	0,87	0,79	0,89	0,85
Efekt skali (błąd)	0,97 (0,03)	0,97 (0,03)	0,97 (0,02)	0,98 (0,03)
<b>Test ilorazu wiarygodności</b>				
Chi2 (p-value)	32,09 (0,00)	33,32 (0,00)	31,16 (0,00)	34,78 (0,00)

Źródło: obliczenia własne.



nie w wynikach estymacji. Test ilorazu wiarygodności zdecydowanie wskazuje, że dane odrzucają hipotezę, iż do opisu procesu produkcji wystarczy funkcja typu Cobba i Douglasa. Spośród wszystkich rozważanych specyfikacji, najwyższą wartość ma najogólniejszy model 4, więc wyniki uzyskane z wykorzystaniem tego modelu będą zaprezentowane bardziej szczegółowo w dalszej części artykułu.

Przeciętna efektywność techniczna dla wszystkich specyfikacji wynosi około 0,85, czyli sektor bankowy jest w 85% efektywny i, korzystając z obecnie posiadanych zasobów, może wygenerować dodatkowe 17,65% produktu. Taki poziom efektywności należy ogólnie uważać za bardzo wysoki. Z drugiej strony wartość współczynnika efektu skali (RTS) jest mniejsza od 1, co oznacza malejące korzyści (efekt) skali. Może to świadczyć o dojrzałości polskiego sektora bankowego, tj. wyjścia poza okres intensywnego rozwoju, który charakteryzował się rosnącym efektem skali ( $RTS > 1$ ). Jednakże, gdy sformułuje się hipotezę zerową o stałych korzyściach skali, to z uwagi na relatywnie duży błąd szacunku uzyska się wnioszek, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy, iż  $RTS = 1$ . Ze statystycznego punktu widzenia oznacza to, że banki działają w pełni racjonalnie w odniesieniu do skali produkcji (zgodnie z teorią ekonomii). Bardziej szczegółowa analiza efektywności oraz pomiar elastyczności funkcji produkcji względem nakładów została zaprezentowana w następnych sekcjach.

#### 4.1. Analiza efektywności

W tabeli 6 przedstawiono podstawowe statystyki opisowe dla ocen efektywności technicznej (TE), obliczone dla wszystkich banków (w każdym okresie) w ramach każdego spośród czterech modeli.

**Tabela 6. Efektywność – statystyki opisowe**

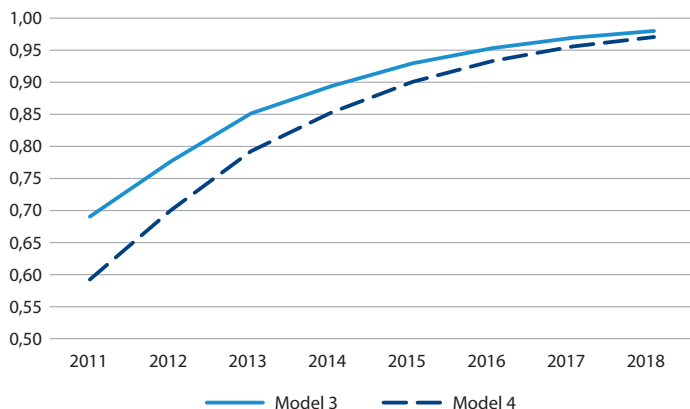
<b>Efektywność</b>	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>	<b>Model 4</b>
Średnia	0,87	0,79	0,89	0,85
Odchylenie standardowe	0,07	0,07	0,11	0,13
Mediana	0,89	0,78	0,93	0,89
Minimum	0,68	0,65	0,32	0,32
Maksimum	0,97	0,94	1,00	0,99

Źródło: obliczenia własne.

Dla modeli 1 i 2 minimalna wartość TE wynosi odpowiednio: 0,68 i 0,65, przy medianie aż 0,89 i 0,78. W przypadku dwóch pozostałych modeli (3 i 4) minimalna wartość jest istotnie mniejsza (około 0,32). Jest to rezultat przyjętej formuły dla

TE z dodatkowym parametrem (trendem), który wprowadza pewną ewolucję efektywności w czasie (jej monotoniczny wzrost albo spadek). Mediana dla tych dwóch specyfikacji wynosi około 0,9. Ta wartość sugeruje, że mimo początkowej niskiej efektywności dla niektórych banków, rośnie ona bardzo szybko (tak jak można to zauważyć na rysunku 1).

**Rysunek 1. Zmiana efektywności w czasie dla modeli 3 i 4**  
(średnia efektywność z wartości dla banków)



Źródło: obliczenia własne.

Polskie banki komercyjne charakteryzują się wysokim średnim poziomem efektywności na poziomie 85%. Warto również zaznaczyć, że współczynnik zmienności, liczony jako iloraz odchylenia standardowego i średniej wartości TE obliczonych na podstawie ocen dla wszystkich banków, jest relatywnie niski dla wszystkich modeli (średnio 11%), co sugeruje, że taki wysoki poziom jest cechą wspólną dla wszystkich banków. Pozwala to wyciągnąć wniosek o wysokiej relatywnej efektywności technicznej całego sektora polskich banków komercyjnych.

W tabeli 7 przedstawiono szczegółowe wyniki uzyskane w ramach modelu 4.

**Tabela 7. Oszacowania efektywności na podstawie wyników z modelu 4**

Bank	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alior Bank	0,48	0,62	0,73	0,81	0,87	0,92	0,95	0,96
Bank BPH	0,64	0,74	0,82	0,88	0,92	NA*	NA	NA
Bank Handlowy w Warszawie	0,51	0,65	0,75	0,83	0,89	0,93	0,95	0,97
Bank Millennium	0,65	0,76	0,83	0,89	0,93	0,95	0,97	0,98

Tabela 7 – cd.

Bank	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bank Ochrony Środowiska	0,57	0,69	0,79	0,86	0,90	0,94	0,96	0,97
Bank Polska Kasa Opieki	0,53	0,66	0,76	0,84	0,89	0,93	0,95	0,97
Bank Polskiej Spółdzielczości	0,31	0,47	NA	0,73	0,81	0,87	0,92	0,94
Euro Bank	0,74	0,82	0,88	0,92	0,95	0,97	0,98	NA
Getin Noble Bank	0,65	0,75	0,83	0,89	0,92	0,95	0,97	0,98
HSBC Bank Polska	NA	NA	0,74	0,82	0,88	0,92	0,95	NA
ING Bank Śląski	0,57	0,69	0,79	0,85	0,90	0,94	0,96	0,97
mBank	0,83	0,88	0,92	0,95	0,97	0,98	0,99	0,99
Nest Bank	NA	NA	0,76	0,84	0,89	0,93	0,95	0,97
Raiffeisen Bank Polska	0,59	NA	0,80	0,86	0,91	0,94	0,96	NA
Santander Bank Polska	0,56	0,68	0,78	0,85	0,90	0,93	0,96	0,97
SGB Bank	NA	NA	0,71	0,80	0,86	0,91	0,94	0,96
Bank Pocztowy	NA	NA	0,76	0,84	0,89	0,93	0,95	0,97
Deutsche Bank Polska	NA	NA	0,84	0,89	0,93	0,95	0,97	0,98
Bank BGZ BNP Paribas	0,55	0,68	0,78	0,85	0,90	0,93	0,96	0,97
Credit Agricole	NA	0,60	0,72	0,81	0,87	0,91	0,94	0,96
Bank Gospodarstwa Krajowego	0,49	0,62	0,74	0,82	0,88	0,92	0,95	0,96
PKO Bank Hipoteczny	NA	NA	NA	NA	0,89	0,92	0,95	0,97
mBank Hipoteczny	0,88	0,92	0,95	0,97	0,98	0,99	0,99	0,99
PKO Bank Polski	0,52	0,65	0,76	0,84	0,89	0,93	0,95	0,97
<b>Podstawowe statystyki opisowe</b>								
Średnia	0,59	0,70	0,79	0,85	0,90	0,93	0,96	0,97
Odchylenie standardowe	0,13	0,11	0,06	0,05	0,03	0,02	0,02	0,01
Mediana	0,57	0,68	0,78	0,85	0,90	0,93	0,95	0,97
Minimum	0,31	0,47	0,71	0,73	0,81	0,87	0,92	0,94
Maksimum	0,88	0,92	0,95	0,97	0,98	0,99	0,99	0,99
Liczba obserwacji	17	17	22	23	24	23	23	20

\* NA oznacza, że w danym roku dane dla określonego banku nie były dostępne.

Źródło: obliczenia własne.

Zgodnie z przyjętą postacią funkcji (efektywność zmienna po czasie) i znakiem oszacowanego parametru eta ( $\eta$ ), efektywność poszczególnych banków rośnie w czasie. W 2011 roku przeciętny poziom efektywności wynosił 0,59, i w trakcie badanego okresu wzrósł do średniego poziomu wynoszącego 0,97. Na podstawie powyższych wyników zdecydowano się dodatkowo sprawdzić, czy pochodzenia kapitału dominującego (krajowego czy zagranicznego) ma wpływ na przeciętny poziom efektywności oraz, czy istnieje różnica w przeciętnym poziomie efektywności pomiędzy bankami dużymi a małymi.

Podział banków na krajowe i zagraniczne został dokonany na podstawie raportu KNF o sytuacji sektora bankowego w 2018 roku<sup>27</sup>. Zgodnie z tym raportem następujące banki w próbie charakteryzują się dominującym kapitałem polskim: Alior Bank, Bank Ochrony Środowiska, Bank Polska Kasa Opieki, Bank Polskiej Spółdzielczości, Getin Noble Bank, SGB Bank, Bank Pocztowy, Bank Gospodarstwa Krajowego, PKO Bank Hipoteczny, PKO Bank Polski.

Natomiast w przypadku podziału banków na „małe” i „duże” zdecydowano się na wykorzystanie wielkości aktywów ogółem. W każdym roku uszeregowano banki malejące ze względu na wielkość aktywów, a połowa największych banków została zakwalifikowana jako banki „duże”.

Uzyskane wyniki na podstawie powyższych klasyfikacji są zaprezentowane w tabeli 8.

**Tabela 8. Przeciętna efektywność ze względu na pochodzenie kapitału dominującego i wielkość banku (na podstawie wyników z modelu 4)**

Bank	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Pochodzenie kapitału dominującego</b>								
Polski	0,51	0,64	0,76	0,82	0,88	0,92	0,95	0,97
Zagraniczny	0,65	0,74	0,81	0,87	0,91	0,94	0,96	0,98
<b>Wielkość banku</b>								
Duży	0,60	0,69	0,79	0,85	0,90	0,93	0,95	0,97
Mały	0,59	0,71	0,79	0,86	0,90	0,94	0,96	0,97

Źródło: obliczenia własne.

Banki z kapitałem dominującym pochodzenia zagranicznego mają przeciętnie wyższą efektywność niż banki z kapitałem krajowym. Większa różnica (na poziomie 14 punktów procentowych) pojawiła się w roku 2011, w kolejnych latach malejąc, i w 2018 wynosiła jedynie 1 punkt procentowy. Jednak ta zależność może wynikać

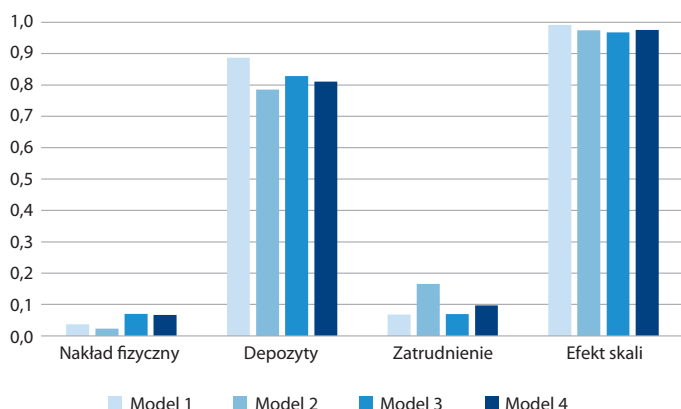
<sup>27</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2018 r.*, op. cit.

z przyjętej postaci funkcji, gdzie efektywność wszystkich banków rośnie z czasem i różnice w poziomie efektywności pomiędzy poszczególnymi bankami maleją. Nie ma znaczących różnic w przeciętnej efektywności pomiędzy bankami małymi a dużymi, różnica ta średnio wynosi 1 punkt procentowy.

## 4.2. Elastyczność

Rysunek 2 przedstawia elastyczność poszczególnych nakładów i korespondujący z nimi efekt skali, obliczone dla przeciętnego banku z wykorzystaniem każdego rozważanego modelu.

**Rysunek 2. Porównanie przeciętnych elastyczności na podstawie wyników z modelu 4**

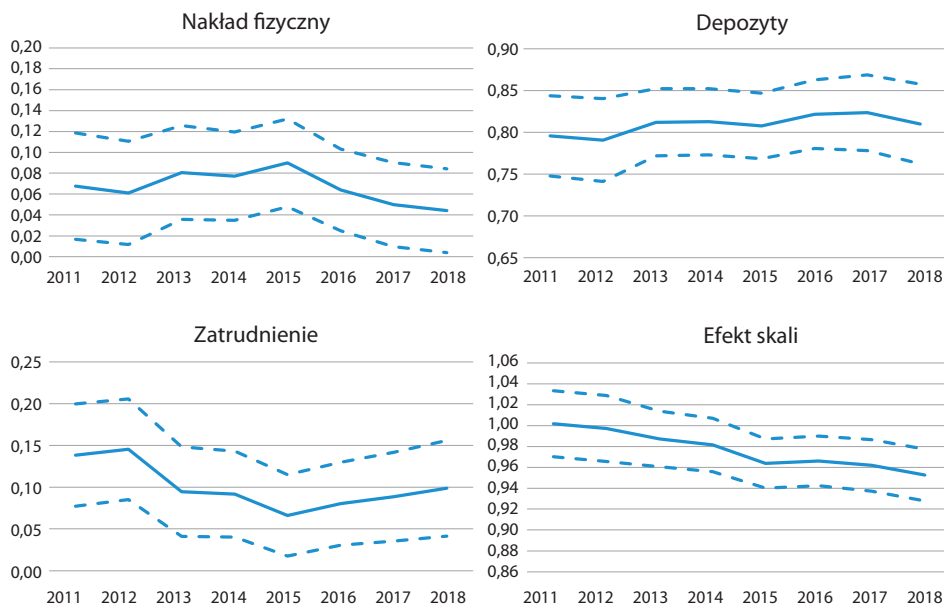


Źródło: opracowanie własne.

Oszacowany poziom elastyczności poszczególnych nakładów i efekt skali jest bardzo podobny dla wszystkich rozważanych modeli. Zgodnie z oczekiwaniem, największy wkład w proces produkcyjny banku mają depozyty (wartość elastyczności powyżej 0,8). Elastyczności pozostałych dwóch nakładów, tj. zatrudnienia i nakładu fizycznego, są o wiele niższe (odpowiednio: około 0,1 i 0,05). Ranking nakładów ze względu na poziom elastyczności odpowiada intuicyjnemu rozumieniu roli i znaczeniu tychże czynników w procesie produkcyjnym banku. Depozyty są głównym „surowcem”; wielkość udzielonych kredytów i inwestycji jest od nich uzależniona. Podlegają one przetworzeniu przez pracowników banku (zatrudnienie) w poszczególnych oddziałach banku, z wykorzystaniem m.in. posiadanego oprogramowania informatycznego (nakład fizyczny). Jak już wspomniano, wartość współczynnika efektu skali jest na poziomie wskazującym na stałe korzyści skali, aczkolwiek część banków charakteryzuje się malejącymi efektami skali (średnia wartość współczynnika RTS jest niższa od 1).

Wykresy na rysunku 3 prezentują zmianę w czasie poziomu elastyczności (linia ciągła) wraz z skonstruowanymi przedziałami ufności na podstawie błędów szacunku (linie przerywane). Dolny przedział ufności został policzony jako różnica oszacowanej elastyczności i błędu, natomiast górny przedział – jako suma tych wartości. Poziom elastyczności jest oszacowany dla przeciętnego banku dla każdego  $T$ .

**Rysunek 3. Zmiany elastyczności w czasie dla modelu 4**



Źródło: opracowanie własne.

Elastyczność depozytów jest relatywnie stała w czasie i wynosi około 0,85. W przypadku nakładu fizycznego i zatrudnienia poziom elastyczności nie wykazuje żadnego stałego trendu. Ponadto dla obu nakładów, a zwłaszcza nakładu fizycznego, oszacowane przedziały ufności są relatywnie duże. Może być to spowodowane stosunkowo małym, lecz równocześnie niezbędnym udziałem tych nakładów w procesie tworzenia produktu. Warto również zwrócić uwagę na jednoznaczne zmniejszanie się korzyści ze zmiany skali produkcji. Wynik ten wstępnie potwierdza postawioną wcześniej hipotezę o wchodzeniu polskiego sektora banków komercyjnych w etap „dojrzałości”.

## Podsumowanie

W artykule poddano analizie zagadnienie efektywności technicznej polskiego sektora banków komercyjnych z wykorzystaniem stochastycznych modeli granicznych. W trakcie analizy rozważano różne specyfikacje modelu, w których efektywność była stała lub zmienna po czasie oraz warianty z różnymi rozkładami statystycznymi, definiującym efektywność (półnormalny i ucięty normalny). Wszystkie rozważane specyfikacje prowadziły do jakościowo podobnych wyników. Ogólna efektywność techniczna całości polskiego sektora banków komercyjnych jest wysoka – na poziomie około 85%. Jednak sektor charakteryzuje się stałymi lub malejącymi korzyściami skali, co można interpretować jako oznakę jego dojrzałości. Zbadano również ważność poszczególnych nakładów w procesie produkcyjnym. Zgodnie z oczekiwaniem, najistotniejszym nakładem są depozyty. Można je interpretować jako główny surowiec, z którego banki uzyskują aktywa generujące przychód (kredyty).

Celem dalszych pogłębianych badań będzie zagadnienie międzynarodowych porównań zróżnicowania efektywności technicznej i kosztowej banków komercyjnych na podstawie danych pochodzących także z innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

## Bibliografia

### Wydawnictwa zwarte

Greene W., *The Econometric Approach to Efficiency Analysis*, [w:] *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Change*, Oxford University Press, 2008.

Henningsen A., Czekał T., *Introduction to Econometric Production Analysis with R (Fourth Draft Version)*, Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, 2019.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2014 r.*, 2015.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, 2016.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2017 r.*, 2018.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2018 r.*, 2019.

Kumbhakar S., Wang H., Horncastle A., *A Practitioner's Guide to Stochastic Frontier Analysis Using Stata*, Cambridge University Press, 2015.

Marzec J., *Produkty i czynniki produkcji w badaniach efektywności kosztowej banków*, [w:] *Zastosowania rozwiązań informatycznych w bankowości*, A. Gospodarowicz (red.), Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 797, 1998.

Marzec J., *Ekonometryczna analiza efektywności kosztów w bankach komercyjnych*, rozprawa doktorska (maszynopis) napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Osiewalskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2000.



Osiewalski J., Marzec J., *Bayesowska analiza efektywności kosztowej oddziałów banku: założenia i wyniki*, [w:] *Prognozowanie w zarządzaniu firmą*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu (808), 1998.

### Artykuły prasowe

Aigner D., Lovell C.A.K., Schmidt P., *Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Models*, „Journal of Econometrics” 6, 1977.

Andries A., Capraru B., *Competition and efficiency in EU 27 banking systems*, „Baltic Journal of Economics” 2012, 12(1).

Andries A.M., *The Determinants of Bank Efficiency and Productivity Growth in the Central and Eastern European Banking Systems*, „Eastern European Economics” 2011, 49(6).

Badunenko O., Kumbhakar S., *Economies of scale, technical change and persistent and time-varying cost efficiency in Indian banking: Do ownership, regulation and heterogeneity matter?*, „European Journal of Operational Research, Elsevier” 2017, vol. 260(2).

Barburski J., *Ekonometryczny pomiar efektywności ekonomicznej instytucji finansowych. Stochastyczny model graniczny*, „Bank i Kredyt” 2010, 41 (1).

Barburski J., *Alternatywna Koncepcja pomiaru efektywności zysków jako kryterium oceny działalności banków*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 51.

Barburski J., *Szacowanie efektywności ekonomicznej na przykładzie oddziałów banku*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, 5(89/1).

Battese G.E., Coelli T.J., *Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India*, „Journal of Productivity Analysis” 1992.

Fang Y., Hasan I. Marton, K., *Bank Efficiency in Transition Economies: Recent Evidence from South-Eastern Europe*, „Bank of Finland Research Discussion Paper” 2011, No. 5.

Gallizo J.L., Moreno J., Salvador M., *The Baltic banking system in the enlarged European Union: the effect of the financial crisis on efficiency*, „Baltic Journal of Economics” 2017, 18.

Kosak M., Zajc P., Zoric J., *Bank efficiency differences in the new EU member states*, „Baltic Journal of Economics” 2009, 9(2).

Kozak S., Wierzbowska A., *Bank efficiency and concentration of the banking sector in the CEE countries*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2019, nr 22.

Marzec J., Osiewalski J., *Pomiar efektywności kosztowej banków: zarys metodologii*, „Folia Oeconomica Cracoviensia” 1996–1997, t. 39–40, PAN – Oddział w Krakowie.

Marzec J., *Produkty, czynniki produkcji i funkcja kosztów w badaniach efektywności kosztowej banków*, „Ekonomista” 1999, 3.

Marzec J., *Modelowanie procesu produkcji banków i badanie ich efektywności kosztowej*, „Ekonometria Czasu Transformacji”, A.S. Barczak (red.), Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 1998.

Marzec J., Osiewalski J., *Bayesian inference on technology and cost efficiency of bank branches*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 9.

Marzec J. Pisulewski, A., *The Measurement of Time-Varying Technical Efficiency and Productivity Change in Polish Crop Farms*, „German Journal of Agricultural Economics” 2019.

Meeusen W., Van Den Broeck J., *Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error*, „International Economic Review” 1977, 8.

Pawłowska M., *Poziom konkurencji i efektywność a koncentracja na polskim rynku bankowym*, „Materiały i Studia” 192, NBP, Warszawa 2005.

Pawłowska M., *Determinanty rentowności polskich banków. Czy paradygmat structure-conduct-performance działa w polskim sektorze bankowym?*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa” 2016, nr 41.

Pawłowska M., *Wpływ zagranicznych banków macierzystych na rentowność ich fili i oddziałów w Polsce podczas kryzysu finansowego*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa” 2017, nr 47.

Sealey C.W., Lindley J.T., *Inputs, Outputs and a Theory of Productions and Cost at Depository Financial Institutions*, „Journal of Finance” 1977, 32.

Skrzypek J., Trojak M., *Analiza porównawcza efektywności banków przy wykorzystaniu modelu granicznego kosztów w wybranych krajach europejskich*, „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 11.

Skrzypek J., Trojak M., *Pomiar efektywności banków w Polsce z wykorzystaniem stochastycznej analizy granicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2014, vol. 3, t. 303.

### Bazy danych

<https://banks.bvdinfo.com/version-2020922/home.serv?product=OrbisBanks>

### Materiały internetowe

Coelli T., Henningse A. n., *frontier: Stochastic Frontier Analysis. R package version 1.1-2*. <https://CRAN.R-project.org/package=frontier>, 2017.

R Core Team, *R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing*, Vienna, Austria. <http://www.R-project.org/>, 2013.

# Miscellanea



DOI: 10.26354/bb.5.1.82.2021

Ludwik Kotecki\*

ORCID: 0000-0001-8791-1218

lkotecki@protonmail.com

Leszek Pawłowicz\*\*

ORCID 0000-0003-2580-6708

leszek.pawlowicz@gab.com.pl

## Synteza odpowiedzi ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego na temat regulacji outsourcingu w sektorze bankowym w Polsce

### Streszczenie

Badanie przeprowadzono w związku z niepewnością regulacyjną i wątpliwościami interpretacyjnymi dotyczącymi równoczesnego stosowania prawa bankowego oraz Wytycznych EBA w zakresie zasad stosowania outsourcingu w sektorze bankowym.

**Słowa kluczowe:** regulacja systemu finansowego, outsourcing usług bankowych, Europejski Kongres Finansowy

**JEL:** G2, G21

---

\* Ludwik Kotecki – Instytut Odpowiedzialnych Finansów.

\*\* Leszek Pawłowicz – dr hab., profesor na Uniwersytecie Gdańskim, Europejski Kongres Finansowy.

## A Synthesis of Remarks by Experts of the European Financial Congress Concerning Regulating Outsourcing in the Banking Sector in Poland

### Abstract

The research was conducted with regard to the regulatory uncertainty and interpretative concerns regarding simultaneous application of the banking law and the Guidelines of the EBA in regard to using outsourcing in the banking sector.

**Key words:** regulation of the financial system, outsourcing of banking services, European Financial Congress

### 1. Metodologia opracowania stanowiska

Opracowanie stanowiska przebiegało w następujących etapach:

Etap 1 (wrzesień 2020 r.)

Przygotowano zestaw pytań konsultacyjnych. Do wzięcia udziału w badaniu zaproszono grupę ekspertów współpracujących z EKF, którym przesłano pytania konsultacyjne. W zaproszeniu eksperci zostali poproszeni o wzięcie pod uwagę trzech reżimów prawnych: obowiązujących ustaw regulujących sektor finansowy, w tym przepisów prawa bankowego, wytycznych KNF (m.in. Rekomendacji D, Komunikatu dotyczącego korzystania przez podmioty nadzorowane z usług chmury obliczeniowej z 23 stycznia 2020 r.) oraz Wytycznych EBA w sprawie outsourcingu wydanych 25 lutego 2019 r. wraz z praktyką ich interpretowania i stosowania w Unii Europejskiej. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

Etap 2 (październik 2020 r.)

Na zaproszenie EKF wpłynęło 17 opinii (od indywidualnych ekspertów oraz grup ekspertów i instytucji). Wszystkie odpowiedzi zostały zebrane i przedstawione w formie anonimowej ekspertom, którzy wzięli aktywny udział w konsultacjach. Zwrócono się do nich z prośbą o zaznaczenie w opiniach innych uczestników badania tych sformułowań, które powinny znaleźć się w stanowisku końcowym, jak również tych, z którymi się nie zgadzają. Eksperci mogli także skorygować swoje odpowiedzi pod wpływem argumentów przedstawionych przez innych ekspertów.

Odpowiedzi uzyskano od ekspertów reprezentujących:

- banki,
- firmy IT, fintechy oraz instytucje infrastruktury rynku finansowego,
- firmy konsultingowe,
- kancelarie prawne.

Etap 3 (październik 2020 r.)

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi i uwag ekspertów opracowane zostało syntetyczne stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego zaprezentowane poniżej.

W końcowej części syntezy przedstawiono postulaty zgłoszone przez ekspertów uczestniczących w badaniu, a także podniesione przez nich wątpliwości i pytania, które wymagają odpowiedzi ze strony regulatora.

*P1: Czy i jak powinno się badać, czy dostawca usługi lub jego podwykonawcy korzystają z rozwiązań chmurowych?*

Ciążący na banku obowiązek zbadania, czy dostawca usługi lub jego podwykonawcy korzystają z usługi chmury obliczeniowej, wynika z licznych wymagań nałożonych na bank w związku z outsourcingowaniem do chmury danych (Wytyczne EBA, Komunikat UKNF). W razie zaniechania tego badania analiza ryzyka związana z outsourcingiem byłaby niepełna. Dotyczyłoby to w pierwszym rzędzie oceny zgodności z wymaganiami RODO, wytycznymi regulatorów, skali ryzyka utraty dostępu do danych oraz analizy ryzyka geograficznego. Bank, który nie jest pewien, jakie technologie będą miały zastosowanie przy świadczeniu usług, zwłaszcza gdy przedmiotem umowy ma być outsourcing przechowywania danych, powinien szczegółowo zbadać, czy dostawca korzysta lub zamierza korzystać z chmury obliczeniowej już na etapie negocjacji przed zawarciem umowy. W razie braku pewności co do zastosowania w procesie chmury obliczeniowej, należy założyć, że dostawca, świadcząc usługi, będzie korzystał z chmury i w związku z tym stosować wszystkie odnoszące się względem niego obowiązki, w tym analizę ryzyka i modelowanie tak zwanej strategii wyjścia. Gdyby w trakcie weryfikacji okazało się, że usługa świadczona jest z wyłączeniem zastosowania chmury obliczeniowej – bank zaniecha wykonywania dalszych obowiązków związanych z wdrożeniem właściwych regulacji.

Deklaracje dostawcy usług i – ewentualnie – jego podwykonawców powinny stanowić załącznik do umowy głównej, lub być częścią samej umowy. Dostawca, który świadczy usługi na podstawie już uprzednio zawartej umowy, powinien złożyć stosowne oświadczenie, w którym stwierdza, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, korzysta z rozwiązań chmurowych. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, jeżeli korzystanie z rozwiązań chmurowych uzasadniałoby stosowanie postanowień Komunikatu KNF, w celu kontynuowania dalszej współpracy z dostawcą powinien zostać zawarty aneks do umowy w celu dostosowania jej treści do wymagań Komunikatu KNF.

Proces weryfikacji można podzielić na kilka wątków. Pierwszym jest ankieta skierowana do dostawcy, w której oświadcza on, w jaki sposób zamierza wykonywać czynności powierzone, wskazując jednocześnie wszystkich podwykonawców, ze szczególnym uwzględnieniem realizowanego zakresu i wykorzystywanych technologii chmurowych. Rolą zamawiającego jest zweryfikowanie partnera pod względem ryzyka i w zależności od poziomu zaufania lub pozycji rynkowej, potwierdzonej referencjami, albo przystąpić do audytu zakresu powierzanego w umowie, albo odstąpić od niego, świadomie akceptując przedstawione certyfikaty, a w konsekwencji ewentualne ryzyko, które z takiego odstąpienia może wynikać.

Pozyskiwanie oświadczenia dostawcy o korzystaniu lub zamiarze korzystania z rozwiązań chmurowych, jak również kontrole lub audyty dostawcy, mogą być realizowane przez cykliczne wzywanie dostawcy do odpowiedzi na pytania zawarte w szczegółowej ankiecie, dotyczącej sposobu i warunków przetwarzania przez dostawcę powierzonych przez bank danych. W uzasadnionych przypadkach audyty powinny być przeprowadzane osobiście w lokalizacjach przetwarzania powierzonych danych przez dostawcę.

W przypadku umów istotnych sposób ewentualnego korzystania z chmury powinien być jasno opisany w umowie z dostawcą lub dokumentach z nią powiązanych. W przypadku pozostałych umów (tj. nieistotnych) kwestia ewentualnego wykorzystania chmury przez dostawcę powinna być z nim wyraźnie wyjaśniona, jeśli może mieć to wpływ na poziom ryzyka związany z umową, np. sprawy ochrony danych, czy bezpieczeństwo danych i systemów.

Równie ważnym obowiązkiem jest też zweryfikowanie planów wyjścia z usług w przypadku zakończenia współpracy i tego, co dalej dzieje się z danymi, a także możliwości dalszego zlecenia podwykonawstwa przez dostawcę. Równie ważne jest też sprawdzenie, czy powierzane dane są odpowiednio zabezpieczone przed nieautoryzowanym dostępem (np. poprzez szyfrowanie). Tego typu działania powinny być przedmiotem weryfikacji w momencie negocjacji umowy z dostawcą.

Do stałych działań w organizacji klienta powinna należeć cykliczna weryfikacja, czy wdrożony w organizacji klienta proces wyłaniania dostawców oraz proces wypracowywania wymagań do zamówień usług i produktów uwzględnia wszystkie oczekiwania organizacji. Szczególnie, czy uwzględnia preferencje w zakresie podwykonawstwa pod kątem charakteru świadczenia usług na podstawie zasobów własnych lub obcych (w tym chmurowych).

W przypadku decyzji o dopuszczeniu realizacji przedmiotu zamówienia przez wykonawcę/podwykonawcę z wykorzystaniem zasobów obcych (w tym chmurowych) należy przewidzieć analizę czynników ryzyka związanych z realizacją przedmiotu zamówienia – w tym zależności odpowiedzialności za realizację i regresu ewentualnych strat w przypadku problemów z wykonaniem umowy.

*P2: Jakie rozwiązania na poziomie kontraktowym powinno się stosować w przypadku, w którym dostawca świadczący usługi w ramach outsourcingu bankowego korzysta z podwykonawców i dalszych podwykonawców?*

Należy przyjąć, że „outsourcing” jest pojęciem szerszym niż powierzenie wykonywania czynności w rozumieniu Prawa bankowego. Istnieje wobec tego możliwość, że dana umowa będzie kwalifikowana jako outsourcing zarówno z punktu widzenia prawa krajowego oraz Wytycznych EBA, jak również, że będzie ona outsourcingiem wyłącznie na podstawie Wytycznych EBA.

Zgodnie ze Stanowiskiem KNF należy stosować Wytyczne EBA, jako szerzej ujmujące omawiany obszar. Jednak w sytuacji, gdy przepisy krajowe, rekomendacje lub

stanowiska interpretacyjne skierowane przez organ nadzoru do wszystkich banków zawierają postanowienia bardziej rygorystyczne, rozumiane jako wymagające zwiększonego wysiłku lub ograniczające swobodę działania banku w stosunku do postanowień Wytycznych EBA, należy stosować w danym przypadku przepisy krajowe, rekomendacje lub stanowiska interpretacyjne skierowane przez organ nadzoru do wszystkich banków. Natomiast, gdy przepisy krajowe, dotychczas wydane rekomendacje lub stanowiska interpretacyjne skierowane przez organ nadzoru do wszystkich banków zawierają postanowienia mniej rygorystyczne niż Wytyczne EBA, należy stosować w danym przypadku Wytyczne EBA.

Dodać także należy, że zgodnie ze Stanowiskiem KNF Wytyczne EBA nie mają zastosowania do usług chmurowych. W tym zakresie należy wziąć pod uwagę treść Komunikatu Chmurowego.

Rozwiązania wynikające z Prawa bankowego w zakresie pod-outsourcingu są dalej idące niż Wytyczne EBA, ponieważ ograniczają możliwość korzystania z podwykonawców wyłącznie do wykonywania czynności pomocniczych lub sytuacji awaryjnych, uzależniając tę możliwość od jej wskazania w umowie.

W sytuacji więc gdy dana umowa stanowi powierzenie wykonywania czynności w rozumieniu Prawa bankowego, a dostawca świadczyć ma usługi z wykorzystaniem podwykonawców, umowa musi wprost przewidywać taką możliwość, a czynności pomocnicze, które miałby wykonywać podwykonawca, powinny zostać w umowie wskazane. Ponadto bank powinien na etapie kontraktowania zapewnić sobie możliwość sprawowania kontroli nad outsourcowanymi czynnościami i nad informacjami stanowiącymi tajemnicę prawnie chronioną. Umowa powinna także zapewniać, że przy powierzeniu wykonywania czynności zostaną spełnione inne wymogi wynikające z Prawa bankowego oraz rekomendacji i wytycznych KNF.

Nadzór wymaga, by w przypadku, gdy umowa outsourcingu dopuszcza pod-outsourcing krytycznych lub istotnych funkcji, zapewniała ona również spełnienie wymogów wynikających z Wytycznych EBA (sekcja 13.1) bardziej rygorystycznych niż te, które wynikają z polskiego prawa oraz rekomendacji i wytycznych KNF.

Ponadto, niezależnie od tego, czy dana umowa outsourcingu stanowi powierzenie w rozumieniu przepisów Prawa bankowego, czy też nie, przed zawarciem umowy outsourcingu bank powinien ocenić, zgodnie z sekcją 12.2 Wytycznych EBA, wszystkie istotne zagrożenia wynikające z korzystania z dostawcy z podwykonawców i dalszych podwykonawców i w razie potrzeby odpowiednio odzwierciedlić je w umowie z dostawcą (np. poprzez postanowienia nakładające na niego pewne obowiązki, ograniczenia lub zakazy).

Szczególnie istotnym elementem umowy jest zobowiązanie dostawcy do zawarcia określonych postanowień umownych w umowie pomiędzy nim a poddostawcą, za pomocą którego będzie on realizować usługę chmury bankowej. Bank powinien zobowiązać podmiot świadczący usługę do zawarcia odpowiedniego postanowienia umownego w umowie z poddostawcą, która czyniłaby tę umowę umową o świadczenie na rzecz osoby trzeciej (w rozumieniu art. 393 KC) i – w przypadku



właściwości prawa polskiego – uprawniałaby bank do żądania bezpośredniej realizacji usługi przez poddostawcę. Ważnym zagadnieniem w kontekście zobowiązania do włączenia odpowiednich postanowień umownych jest także zagadnienie odpowiedniości i stosownych kwalifikacji zespołu, który będzie realizował usługę – w tym wskazanie osób, które będą miały dostęp do informacji wrażliwych, objętych tajemnicą bankową. Zabezpieczając swoje interesy (jak zostało wskazane powyżej – na banku w tym względzie spoczywa obowiązek nadzorowania nad prawidłowością przetwarzania danych w chmurze), bank powinien zobowiązać dostawcę, aby ten uzyskał od poddostawcy listę osób, które w ramach dalszego outsourcingu otrzymają dostęp do informacji niejawnych, objętych tajemnicą bankową (lub klucza szyfrowania), jak i zobowiązanie do przedłożenia bankowi udokumentowanej procedury ochrony przetwarzanych danych przed nieautoryzowanym dostępem zgodnie z wymogami zawartymi m. in. w komunikacie chmurowym. Bank powinien wymagać, aby dostawca i poddostawcy, w razie potrzeby, na bieżąco aktualizowali te dane.

W przypadku nowych umów z dostawcami usługi kluczowe jest zobowiązanie umowne (lub w formie aneksu w przypadku istniejących umów) do zapewnienia odpowiedniej jakości oferowanych usług w „chmurze” zarówno realizowanych przez nich samych, jak też podmioty z nimi współpracujące, czyli podwykonawców (za których dostawca usługi bierze całkowitą odpowiedzialność) oraz ich pełną zgodność z wytycznymi UKNF.

Umowa powinna określać odpowiedzialności dostawcy, jak również jego zobowiązanie do zapewnienia zgodności podwykonawcy oraz zapewnienie prawa do audytu dostawcy oraz poddostawców (w umowie z dostawcą, zadaniem dostawcy jest zapewnić odpowiednie zapisy w umowie z poddostawcą), łącznie z zapewnieniem prawa wniesienia sprzeciwu wobec dalszego pod-outsourcingu lub rozwiązania umowy.

Umowa z dostawcą powinna zawierać wszystkie informacje (w tym zasady bezpieczeństwa dostawcy i ewentualnych podwykonawców) oraz parametry pozwalające określić stopień ryzyka związany ze świadczeniem usługi i miejscem jej wykonania. Te same wymagania powinny dotyczyć umów zawartych z podwykonawcami. Dostawca zobowiązany jest zweryfikować wymagania banku w zakresie bezpieczeństwa informacji i zagwarantować ich spełnienie przez swoich podwykonawców, bądź zasygnalizować konieczność wyspecyfikowania odrębnych wymagań bezpieczeństwa. Umowy z podwykonawcami powinny uwzględniać klauzule dotyczące pełnej odpowiedzialności dostawcy za działania podwykonawców i zobowiązania podwykonawców w takim samym zakresie w jakim zobowiązany jest dostawca.

W kontrakcie, z zasady, powinien być zapis o możliwości lub wręcz konieczności przeprowadzania przez zamawiającego okresowych (nie rzadziej niż raz na rok) audytów celowych w zakresie czynności powierzonych. Ważne jest, aby dostawca zapewnił możliwość przeprowadzania audytów i kontroli u poddostawców na poziomie nie niższym niż dotyczy to samego dostawcy, choć zamawiający, oceniając ryzyko, może odstąpić od sprawdzenia podwykonawców opierając się na dostarczo-

nych przez wykonawcę dokumentach potwierdzających odpowiedni poziom zabezpieczeń i wykonane sprawdzenia, w tym wypadku można zaakceptować certyfikaty na zgodność z właściwymi normami ISO. Audyty prowadzone u wykonawcy mogą być zastąpione uznanym i dostarczoną przez wykonawcę certyfikatem w zakresie objętym umową. Zamawiający powinien też mieć prawo, w uzasadnionych przypadkach, żądania regularnych informacji o kondycji finansowej podwykonawców.

W zakresie outsourcingu bankowego istotne jest upewnienie się, że dostawcy i ich produkty czy usługi spełniają wymagania i regulacje narzucane przez organy nadzoru sektorowego. Warto na poziomie kontraktu zabezpieczyć konieczność poddania się dostawcy tym obowiązkom poprzez odwołania się do klauzul związanych z obowiązkami instytucji zamawiających, które podlegają regulacjom.

Przechodząc do kwestii bardziej technicznych, koniecznie trzeba zwrócić uwagę na sposób zabezpieczenia i odzyskania danych w przypadku zmiany dostawcy lub zakończenia umowy. Należy zabezpieczyć kontraktowo odpowiednie obowiązki związane ze współpracą przy zakończeniu umowy (np. plan wyjścia, migracja danych, dokumentacja).

Dostawca powinien być zobowiązany do informowania zamawiającego o zmianie poddostawcy, umożliwiając sprawdzenie, czy w nowych warunkach usługa generuje dodatkowe czynniki ryzyka. Dostawca powinien potwierdzić zgodność usługi z regulacjami oraz pilnować, czy nie pojawiają się zmiany regulacyjne, które wymuszają zmiany ram funkcjonowania usługi (oraz stosownie do tego adaptować usługę). Warto także zapewnić możliwość inspekcji w Data Center dostawcy.

Bank powinien zagwarantować sobie dostęp do informacji na temat posiadanych przez podwykonawcę zasad bezpieczeństwa, a także możliwość weryfikacji tych dokumentów.

Poniżej zebrane są rozwiązania kontraktowe, dotyczące podwykonawcy, które powinny się znaleźć w umowie o charakterze outsourcingu kwalifikowanego:

- skorzystanie ze świadczeń podwykonawcy (innego niż wskazany w umowie w chwili jej zawierania) jest dopuszczalne wyłącznie po uzyskaniu uprzedniej zgody Banku w formie aneksu do umowy;
- w wypadku korzystania z podwykonawców, niezależnie od wyrażenia na to zgody przez Bank, dostawca na zasadzie ryzyka ponosi pełną odpowiedzialność za wykonywanie zobowiązań oraz szkody wyrządzone przez podwykonawców podczas i przy okazji realizacji umowy, jak za własne działania lub zaniechania;
- dostawca nałoży na podwykonawców obowiązek przestrzegania wszelkich zasad, reguł i zobowiązań określonych w umowie – w zakresie w jakim odnoszą się one będą do zakresu prac podwykonawcy powierzonego do wykonania przez dostawcę;
- dostawca zapewnia, że zarówno on, jak i podwykonawca, mają regularnie testowane plany ciągłości działania i procedury awaryjne zapewniające ciągłe i niezakłócone prowadzenie działalności w zakresie objętym umową. Plany stanowią załącznik do umowy;

- dostawca zapewnia, że zarówno jego pracownicy, jak i podwykonawcy uczestniczący w realizacji przedmiotu umowy, podlegają takiemu samemu zobowiązaniu do zachowania poufności jak dostawca;
- umowa musi wyraźnie określać zarówno podwykonawcę zaangażowanego do realizacji usług, jak i opis czynności mu powierzonych (zakres obowiązków podwykonawcy może stanowić wyłącznie czynności pomocnicze w stosunku do świadczenia głównego realizowanego przez dostawcę);
- wykonywanie czynności przez podwykonawcę opiera się na art. 6a ust. 7 pkt 1 Prawa bankowego, po spełnieniu łącznie poniższych warunków:
  - wyłącznie w zakresie wskazanych w umowie czynności służących realizacji głównego świadczenia (tzw. czynności pomocnicze);
  - dostawca zobowiąże podwykonawcę, w łączącej go z nim umowie, do przestrzegania obowiązków dostawcy wynikających z umowy w zakresie w jakim obowiązki te dotyczą czynności wykonywanych przez podwykonawcę;
  - dostawca zobowiąże podwykonawcę, w łączącej go z nim umowie, do zapewnienia takiego samego poziomu jakości usług oraz poufności jaki wynika z umowy;
  - dostawca zobowiąże podwykonawcę, w łączącej go z nim umowie, do wprowadzenia zakazu korzystania z dalszych podwykonawców;
  - dostawca zobowiązuje się zapewnić, w łączącej go z nim umowie, że podwykonawca będzie ponosił odpowiedzialność za szkody powstałe w wyniku niewykonania, bądź nienależytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy zawartej pomiędzy dostawcą a podwykonawcą zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
  - dostawca zobowiązuje się zapewnić, że pracownicy podwykonawcy będą mieli odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje umożliwiające należyte wykonywanie czynności wynikających z umowy;
  - dostawca zobowiązuje się zapewnić, że podwykonawca będzie w pełni poinformowany o wymaganiach prawnych i regulacyjnych związanych z wykonywanymi czynnościami wynikającymi z Umowy, w szczególności związanych z zachowaniem tajemnicy bankowej.

*P3: Jak powinno się badać architekturę rozważanego rozwiązania w celu ustalenia poziomów poddostawców / podwykonawców w kontekście zakazu dalszego pod-outsourcingu (art. 6a ust. 7 Prawa bankowego)?*

W ramach analizy ryzyka i opcji wyjścia należy pobocznie zweryfikować te kwestie, chociażby w ramach potrzeby bieżącego monitorowania zgodności przetwarzania przez podmiot świadczący usługę chmury danych w chmurze z nałożonymi na bank obowiązkami w tym zakresie, w szczególności wynikającymi z Komunikatu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 stycznia 2020 r. dotyczącego przetwarzania przez podmioty nadzorowane informacji w chmurze obliczeniowej publicznej lub hybrydowej. Ponadto, zgodnie z rekomendacją 2 rekomendacji D, w banku powinien funkcjonować sformalizowany system informacji, dostosowany jednak do poziomu zidentyfikowanego ryzyka. Wydaje się, że element ten powinien zostać

uwzględniony w ramach ustalania relacji pomiędzy bankiem a podmiotem świadczącym usługi chmury. Zasadne zdaje się, aby bank w umowie o świadczenie usługi chmury obliczeniowej jednoznacznie zobowiązał podmiot świadczący do każdorazowego informowania o włączeniu w świadczoną usługę poddostawców. Ponieważ na banku ciąży obowiązek bieżącego monitorowania ryzyka, wydaje się, że w tym względzie bank może przy użyciu wszelkich dostępnych sposobów, w ramach prowadzonej analizy, weryfikować, w jakim zakresie dostawca realizuje usługę poprzez poddostawców.

Aby zapewnić odpowiedni poziom kontroli, każdorazowe powierzenie czynności do podwykonawcy powinno być poprzedzone adekwatnym oświadczeniem z minimum 30-dniowym wyprzedzeniem, aby przedsiębiorstwo mogło podjąć odpowiednie działania weryfikujące lub zgłosić swój sprzeciw.

Opis architektury rozważanego rozwiązania powinien obejmować wszystkie usługi użyte w danym rozwiązaniu. Każda usługa powinna być zbadana pod kątem miejsca i parametrów świadczenia usług jak i dostawcy wykonania usługi. Może zdarzyć się rozwiązanie zbudowane z wykorzystaniem usług od różnych dostawców lub od jednego dostawcy zamawiającego usługi od poddostawców. Określenie usług opisanych w architekturze rozwiązania, a także wykonawcy usług, pozwoli określić ryzyko rozwiązania.

Badanie architektury musi odbyć się przez wykwalifikowanego pracownika zlecającego lub wskazany podmiot mający właściwe kompetencje i realizującego w imieniu zamawiającego sprawdzenie zgodności architektury z zadeklarowanym schematem. Wykonawca musi zgodzić się na takie sprawdzenie i informować zamawiającego w przypadku istotnych wpływających na bezpieczeństwo i architekturę rozwiązania zmian.

Należy zwrócić uwagę na lokalizację fizyczną i logiczną poszczególnych elementów architektury/infrastruktury projektowanego rozwiązania, ze szczególnym rozpoznaniem warunków prawnych oraz pod kątem zależności regresowym w zakresie SLM/SLA ze względu na potencjalne sprzeczne uwarunkowania w lokalizacjach infrastruktury występujących poza krajem zamawiającego/wykonawcy, z którym zamawiający zawiera umowę.

Podstawowa metoda takiego badania może być powiązana z analizą **przepływu i dostępu do danych**. W przypadku jej zastosowania sprawdzamy, jak nasze (czyli banku) dane są obsługiwane przez dostawcę. Czy są kopiowane i dokąd? Kto ma do nich dostęp i, w jakim zakresie? Metoda jest relatywnie prosta w użyciu, gdyż dostawcy trudno jest nie udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania. W wielu wypadkach kwestia dostępu do danych będzie dodatkowo regulowana innymi przepisami (np. RODO) i w badaniach warto korzystać z tego, co jest/powinno być efektem stosowania tych przepisów. Choć wyrażenie terminu „dostęp do danych” językiem prawniczym stanowi pewne wyzwanie, na poziomie technicznym jest to relatywnie proste.

Poza przepływem danych istotne i znacznie trudniejsze może być podejście do **przepływu informacji**. Na ile usługodawca dzieli się z innym podmiotem danymi już w formie przetworzonej (np. agregaty danych niezbędne do analizy portfelowej). Tu-

taj ograniczenie na poziomie architektury może być niewystarczające. Dlatego warto przejść do pytania o **zewnętrzne źródła wiedzy/informacji** z jakich poddostawca korzysta przy wykonywaniu usługi. Z punktu widzenia architektury rozwiązania pytanie dotyczy zewnętrznego **zasilenia danymi** systemów podwykonawcy.

Warto też zapoznać się z wynikami globalnego badania przeprowadzonego na przełomie lat 2019 i 2020 w zakresie praktyk zarządzania ryzykiem stron trzecich (TPRM – *third party risk management*). Pokazało ono, że aż 57% badanych instytucji finansowych polega na ustaleniach umownych z trzecią stroną lub wykonywaniu oceny / monitorowania podwykonawców (stron czwartych) przez strony trzecie. Warto zwrócić uwagę, że w badaniu wzięło udział 246 organizacji, w tym 123 globalne instytucje finansowe – zróżnicowane co do skali działalności i złożoności, jak również dojrzałości procesu zarządzania ryzykiem outsourcingu. Wyniki badania ankietowego wskazują, jak najczęściej organizacje podchodzą do badania ryzyka związanego z działalnością podwykonawców swoich dostawców (stron czwartych).

1/3 ankietowanych organizacji świadczących usługi finansowe polega na warunkach umownych ze swoimi stronami trzecimi w zakresie monitorowania stron czwartych. Często stosowaną praktyką (25% badanych podmiotów) jest poleganie przez instytucje na ocenie ryzyka podwykonawców przeprowadzonej przez stronę trzecią. W 17% przypadkach instytucje przy ocenie ryzyka stron trzecich opierają się na umowie zawartej pomiędzy stroną trzecią a stroną czwartą, co wymaga dużej transparentności modelu świadczenia usługi na rzecz banku w zakresie angażowania stron czwartych.

Niewielu ankietowanych (9%) przeprowadza własne, niezależne przeglądy stron czwartych, chociaż liczba ta wzrosła w porównaniu do badania z przełomu lat 2018/2019. Tylko 6% respondentów wskazało, że strony czwarte nie są monitorowane.

Angażowanie przez strony trzecie dalszych podwykonawców jest dziś w skali światowej zjawiskiem powszechnym, biorąc pod uwagę złożoność rozwiązań technologicznych, łańcuchów powiązań i możliwości optymalizacji kosztowej. Dopuszczenie możliwości świadczenia usług przez strony czwarte w ramach podstawowej umowy outsourcingowej jest dla banków i ich podwykonawców kuszące i z pewnością ten trend będzie się nasilał w przyszłości. Wymaga to jednak sprawnego systemu zarządzania ryzykiem takich relacji, wyraźnych zgód w umowie outsourcingowej ze strony banku oraz zapewnienia kontroli stron czwartych przez strony trzecie, a w uzasadnionych przypadkach (w zależności od oceny ryzyka/istotności/krytyczności relacji outsourcingowej) również kontroli stron czwartych przez bank.

Podsumowując, wachlarz dostępnych rozwiązań w zakresie monitorowania stron czwartych jest szeroki i obejmuje następujące rozwiązania:

- poleganie na umowie ze stroną trzecią,
- poleganie na ocenie ryzyka przeprowadzonej przez stronę trzecią,
- poleganie na umowie pomiędzy stroną trzecią a stroną czwartą,
- przeprowadzenie niezależnego przeglądu stron czwartych.

*P4: W jaki sposób powinno się definiować w umowach outsourcingu bankowego zakres odpowiedzialności podwykonawcy insourcera?*

Zgodnie z Prawem bankowym odpowiedzialności dostawcy wobec banku, za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy outsourcingowej, nie można wyłączyć ani ograniczyć. Przepis jest bezwzględnie obowiązujący, a zatem żadne postanowienia kontraktowe między stronami nie mogą go zmienić lub zastąpić. Zarówno jednak banki, jak i przede wszystkim dostawcy są świadomi nie tylko istnienia ale również charakteru tego postanowienia.

Pomimo to nie ma jednej dobrej odpowiedzi na to pytanie. Zależy ona od rodzaju przedmiotu outsourcingu i jego charakterystyki. Ale niezależnie od przedmiotu outsourcingu w umowie outsourcingu bankowego dostawca ponosi pełną odpowiedzialność za wykonywanie zobowiązań oraz szkody wyrządzone przez podwykonawców podczas i przy okazji realizacji umowy, tak jak za własne działania lub zaniechania, i ten fakt powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w umowie banku z dostawcą. Jest to istotne, ponieważ bank, jako podmiot zlecający, nie powinien wchodzić w relacje z podwykonawcą. Na poziomie kontaktowym wykonawca powinien brać pełną odpowiedzialność za swojego podwykonawcę.

Jak się wydaje, najkorzystniejsze z perspektywy banku byłoby ustanowienie odpowiedzialności po stronie dostawcy na wzór odpowiedzialności zbliżonej konstrukcyjnie do odpowiedzialności solidarnej, jednak z uwagi na brak bezpośredniego stosunku kontraktowego pomiędzy bankiem i poddostawcą, odpowiedzialność umowna odnosić będzie się jedynie wobec dostawcy. Wobec poddostawcy przysługiwałoby bankowi roszczenie na gruncie deliktowym. Wydaje się przy tym istotne, aby w umowie rozszerzyć odpowiedzialność dostawcy także o niewykonanie zobowiązania dokonane przez poddostawcę. Teoretycznie – w przypadku zastosowania prawa polskiego – kwestie taką regulują artykuły 474 KC lub 429 KC. Wydaje się rzeczą istotną, zwłaszcza w przypadku ustanowienia dla umowy prawa właściwego innego niż polskie, inkorporowanie do umowy odpowiednich postanowień odzwierciedlających treść powyższych artykułów. W razie nienależytego wykonania umowy świadczenia usługi z przyczyn leżących po stronie podwykonawcy umożliwiłoby to bankowi roszczenie bezpośrednio względem dostawcy, który natomiast miałby prawo regresu wobec poddostawcy.

*P5: Jakie trudności organizacyjne i prawne mogą wystąpić w związku z zawieraniem umów outsourcingu bankowego?*

W wielu przypadkach wyzwaniem może być ustalenie, czy dana usługa zalicza się do „outsourcingu bankowego”. Dobrym przykładem jest dyskusja, czy obsługa poczty elektronicznej w banku to już jest outsourcing bankowy. Konsekwencje takiego rozstrzygnięcia mogą być daleko idące, ponieważ interpretacja, zgodnie z którą korzystanie z poczty z serwerami umieszczonymi w chmurze obliczeniowej zalicza się do outsourcingu bankowego, zawiesiła na długi czas wprowadzanie technologii chmurowych w bankach. Warto zwrócić uwagę, że nadal pozostaje wiele funkcji



wsparcia, które nie są zaliczane do outsourcingu bankowego (np. obsługa HR), co powoduje, że określenie granicy wymaga oceny w każdym konkretnym przypadku. Problemem są także niejasne wymogi KNF związane z kryteriami, jakie musi spełniać poddostawca, aby zostać zaliczony do łańcucha outsourcingowego

Wymogi formalno-prawne postrzegane są jako istotne przeszkody. Duże trudności, zwłaszcza mniejszym podmiotom, sprawia konieczność uzyskiwania zgód regulatora na transfer danych poza EU. W przypadku korzystania z usług centrów wspólnych zlokalizowanych w krajach o niskich kosztach prowadzenia działalności, np. w Azji, uzyskanie dla danego podmiotu dokumentów według listy KNF oraz ich przetłumaczenie jest bardzo czasochłonne i kosztowne – tym bardziej że polski reżim outsourcingowy jest w tym zakresie unikatowy i nie jest oparty na zasadzie ryzyka, tj. każdy outsourcing jest traktowany tak samo.

Co więcej, często się zdarza, że konieczne jest zebranie dokumentów od razu dla dwóch podmiotów, tj. dla głównego dostawcy usług oraz dla podmiotu, który byłby dostawcą w razie zaistnienia zdarzenia uruchamiającego plan awaryjny. Dla podmiotów działających w ramach grup kapitałowym może to oznaczać konieczność indywidualnego zorganizowania danego obszaru dla banku polskiego, podczas gdy pozostali członkowie grupy korzystają ze wspólnych rozwiązań. Alternatywą byłoby opóźnienie wdrożenia w całej grupie.

Istotnym problemem zdaje się być także kwestia prawa właściwego dla umowy o świadczenie usług chmury bankowej w przypadku, gdy strony zdecydują się na zastosowanie prawa państwa innego niż ojczyste.

W przypadku stosowania przez bank chmury obliczeniowej źródłem trudności może być również outsourcing awaryjny – bank, zabezpieczając ciągłość działania, może zawrzeć umowę o świadczenie usług w chmurze, która uchroni go przed przerwaniem ciągłości działania. W takim wypadku bank powinien – pomimo, że świadczenie usługi ma charakter doraźny – realizować nałożone na niego obowiązki prawne.

Spełnienie niezbędnych wymagań regulacyjnych dotyczących kwestii organizacyjnych (ocena umowy, dostawcy, ryzyka itp.) może być znacznym obciążeniem w szczególności dla mniejszych organizacji. To samo dotyczy wymogów prawnych, ponieważ dostawcy niechętnie się im poddają. Dotyczy to w pierwszym rzędzie wymagań dotyczących audytu, odpowiedzialności, lokalizacji przetwarzanych danych, zwłaszcza w przypadku dostawców usług chmury obliczeniowej. Istnieje zresztą pewne ryzyko, że pełny audyt i kontrola mogą być niemal niewykonalne. Problem z audytem uwidoczni się szczególnie w dużych strukturach, korzystających ze skomplikowanej infrastruktury chmurowej, składającej się z wielu poddostawców.

Dostawcy usług chmury obliczeniowej są to w większości duże podmioty, świadczące swoje usługi globalnie (Microsoft, Google, Amazon Web Services). Nie są one skłonne brać na siebie zobowiązania w zakresie szerszym niż mają to określone w swoich standardowych umowach, regulaminach, w szczególności, jeżeli wynikają one wyłącznie z wymagań polskich przepisów lub wytycznych organów nadzor-



czych, a nie są powszechnie obowiązującym przepisami w Unii Europejskiej lub w jurysdykcji krajów, na podstawie których kształtowane są umowy tych dostawców usług chmury obliczeniowej. Pewnym wyjściem z tej sytuacji byłoby przeprowadzenie zewnętrznego audytu przez uznanego audytora.

Istotnym wyzwaniem wiążącym się z outsourcingiem jest przekazanie na zewnątrz procesu biznesowego, co wiąże się z utratą pełnej kontroli nad jego realizacją – w tym wypadku należy zadbać i zapewnić pełne, rozliczalne mechanizmy monitorowania stanu usługi i jej bezpieczeństwa. Wyzwaniem jest monitorowanie i zarządzanie dostawcami i ich podwykonawcami – w szczególności audytowalność ustalonych warunków i zasad outsourcingu bankowego zarówno w zakresie poprawności samych usług, jak i w szczególności w zakresie danych i informacji, które zostają powierzone, oraz ich przepływów. Dotyczy to głównie danych osobowych (wymogi RODO) oraz informacji chronionych tajemnicą bankową. Aby to było możliwe, istotne jest precyzyjne określenie granic odpowiedzialności i obowiązków obu stron w umowie.

Odnosząc się do kwestii bezpieczeństwa w przypadku umów outsourcingowych, jako jeden z głównych problemów należy wskazać brak rzeczywistego rozproszenia baz danych, w których przechowywane będą dane przekazane przez banki w ramach zawartej umowy o świadczenie usług w chmurze.

Jeden z podstawowych nurtów dyskusji wokół outsourcingu bankowego dotyczy poziomu odpowiedzialności dostawców. Należy się zatem spodziewać, że temat ten pozostanie jednym z głównych obszarów negocjacyjnych w umowach outsourcingowych. Wiąże się to z określeniem nie poziomu, a granic odpowiedzialności. Dobrą i chyba najważniejszą ilustracją tego problemu jest kwestia bezpieczeństwa. W przypadku nieograniczonej odpowiedzialności dostawcy, dyskusje o tym, w jakim zakresie odpowiada on za bezpieczeństwo, będą bardzo trudne, zwłaszcza gdyby dostawca nie dał należytej ręki w zakresie usług wykonywanych przez siebie lub swojego podwykonawcę.

Wyzwaniem mogą się wiązać z ujęciem w umowie obszarów trudnych do określenia w formie parametrycznej. Łatwo jest zapisać np. jaka przepustowość łączy, czy też maksymalny obszar dyskowy ma zostać udostępniony. Dużo trudniej jest zdefiniować efektywną pracę systemu (np. *response time*), zwłaszcza w bardziej złożonych scenariuszach. W standardowym outsourcingu dostępne zasoby były z definicji ograniczone do określonych w umowie. Jedną z cech „chmury obliczeniowej” jest jej elastyczne reagowanie na okresowe duże zapotrzebowania na moc. Opisanie tych sytuacji w umowach może nie być łatwe.

W przypadku outsourcingu funkcji istotnych lub krytycznych wymagane jest wzmocnienie reżimu w zakresie konstrukcji umów outsourcingowych, zawartości rejestru tych umów, planów ciągłości działania czy oceny ryzyka i kontroli wewnętrznej. Tymczasem istotną trudnością jest klasyfikacja danej umowy jako umowy outsourcingu oraz funkcji krytycznej i ważnej w rozumieniu Wytycznych EBA. Chociaż Wytyczne wskazują szczegółowe kryteria (czynniki) przy określaniu, czy

umowa outsourcingu dotyczy funkcji krytycznej lub istotnej, instytucje mają pewną swobodę w zakresie kalibracji tych kryteriów oraz powinny opierać się na ocenie ryzyka relacji ze stroną trzecią. Może to prowadzić do tego, że umowa z tym samym dostawcą o analogiczny zakres usług będzie inaczej postrzegana (i klasyfikowana) przez różne banki, a to w konsekwencji prowadzi do konieczności uwzględnienia w umowach i spełnienia różnych wymogów.

Należy dążyć do adekwatnego do poziomu ryzyka monitorowania stron trzecich (zakresu, częstotliwości), dokonywania przeglądów i ocen dostawców w kontekście posiadanych przez banki zasobów. Nieuniknione jest większe wsparcie technologii w celu realizacji efektywnego systemu zarządzania ryzykiem stron trzecich, obejmującego zarówno I, jak i II linię obrony, w celu osiągnięcia – tam, gdzie to możliwe – automatyzacji i standaryzacji procesu.

Biorąc pod uwagę bieżący kontekst współpracy z podmiotami trzecimi, uwzględniający niestandardowe działania organizacji w czasie pandemii COVID-19, banki stanęły przed nowymi wyzwaniami i trudnościami dotyczącymi odporności operacyjnej oraz finansowej swoich dostawców, jak również bezpieczeństwa danych przetwarzanych w ramach realizacji umów outsourcingowych.

Problemy pojawiające się, lub nasilające się w związku z epidemią, to między innymi:

- trudności w ocenie zakresu, w jakim dostawcy usług mogą kontynuować swoją działalność w warunkach stresowych przez dłuższy okres;
- trudności w identyfikacji i zrozumieniu zależności i wrażliwości na otaczające zmiany;
- obawy dotyczące bezpieczeństwa danych oraz ryzyka wycieku danych spowodowane upowszechnieniem pracy zdalnej po stronie dostawców;
- brak możliwości przeprowadzenia odpowiedniego procesu oceny ryzyka stron trzecich opartego na aktualnych danych w czasie pandemii;
- możliwości techniczne przeprowadzenia monitoringu sytuacji finansowej stron trzecich.

Wreszcie, szczególnie trudną kwestią jest zakończenie współpracy z dostawcą. Umowa powinna dokładnie określać ten proces. Najczęściej będzie się to wiązać ze zmianą dostawcy usługi. Tak jak w przypadku klasycznej zmiany dostawcy niezbędna jest migracja danych – czynność, która jest zawsze złożona i często jest to przyczyną wydłużania się czasu trwania projektów. W klasycznej sytuacji oznacza to tylko wydłużenie czasu korzystania z dotychczasowego rozwiązania na bazie posiadanej licencji (ew. niezbędne może być wydłużenie czasu trwania umowy wsparcia technicznego z dotychczasowym dostawcą). W przypadku rozwiązań chmurowych niezbędne jest wydłużenie umowy i świadczenie usług. O takiej ewentualności należy pamiętać już w momencie podpisywania umowy, aby zapewnić sobie możliwość jej przedłużenia na nie zmienionych warunkach.

*P6: Jakie ograniczenia regulacyjne dotyczące outsourcingu bankowego mogą być najtrudniejsze do spełnienia?*

Najtrudniejsze do spełnienia ograniczenia regulacyjne wynikają z braku spójności pomiędzy zapisami dotyczącymi outsourcingu bankowego w Prawie bankowym oraz zapisami w Wytycznych EBA dotyczących outsourcingu. Wynika to między innymi z przyjęcia przez KNF krajowego podejścia do wytycznych EBA w zakresie usług chmury obliczeniowej. Polski nadzorca, jako jedyny, zgłosił, że nie będzie się stosował do Wytycznych EBA dotyczących rozwiązań chmurowych. Trzeba zaś pamiętać, że zdecydowana większość dostawców usług chmury obliczeniowej to instytucje zagraniczne stosujące prawo międzynarodowe. Negocjacje umów podlegających pod krajowe przepisy prawa z zagranicznym dostawcą wymagają ekspertów w dziedzinie prawa krajowego i międzynarodowego. Dodatkowo, dużym wyzwaniem dla zapewnienia jakości, ciągłości, odpowiedzialności dla usług zlecanych przez podmioty, które podlegają rygorowi outsourcingu bankowego, są uwarunkowania prawne oraz zróżnicowanie wynikające z regulacji obowiązujących zarówno lokalnie, jak i dla różnych sektorów.

Przykładem może być ograniczenie łańcucha outsourcingowego zgodnie z art. 6a Prawa bankowego. W szczególności trudność ta będzie się ujawniać w przypadku, gdy dostawca świadczy powierzone mu przez bank czynności opierając się na usługach chmury obliczeniowej, które dostarcza mu jego podwykonawca. Powstaje wtedy łańcuch:

bank → insourcer → dostawca chmury obliczeniowej (podwykonawca dostawcy)

W praktyce jednak dostawcy usług chmury obliczeniowej często są dostawcą platformy chmurowej, w ramach której udostępniają również inne, szczególne usługi, które jednak świadczone są przez kolejnych poddostawców, współpracujących z dostawcą chmury obliczeniowej. Na gruncie obowiązujących przepisów korzystanie przez bank z takich dodatkowych usług byłoby niemożliwe w modelu współpracy, w ramach którego bezpośrednim dostawcą tych usług dla banku byłby dostawca – dostarczający zagregowane usługi własne, dostawcy chmury obliczeniowej i jego poddostawcy – ponieważ zbytnio by to wydłużyło łańcuch outsourcingowy.

Tak więc, z jednej strony, rozwiązania chmurowe są co do zasady akceptowane, ale z drugiej – regulacje nie są zbieżne z praktyką. Od regulatora należałoby zatem oczekiwać dogłębnej analizy problemu i możliwych rozwiązań. Być może, zważywszy na priorytety nadzoru, nie istnieje akceptowane rozwiązanie, ale wtedy należy to jasno powiedzieć, ponieważ rozwiązania problemów wynikających z regulacji, z którymi muszą się zmierzyć banki, pozostają w kompetencji regulatora.

Oddzielnym problemem jest dostosowanie regulacji wewnętrznych w przedsiębiorstwie oraz umów z dostawcami do wytycznych UKNF dotyczących chmury obliczeniowej.

Często wykonawca nie chce się zgodzić na narzucone zapisy w umowach, których nie jest w stanie wykonać, szczególnie w dobie pandemii, a jeśli nawet się zgodzi,

to często pozostają one „puste”, szczególnie w przypadku globalnych dostawców chmury obliczeniowej.

Poważnym problemem jest prowadzenie audytów, kontrola i nadzór nad wykonywaniem czynności powierzonych oraz w szczególności bezpieczeństwa powierzonych danych i informacji. Są obszary, w których nie rodzi to problemów, np. prowadzenie placówki bankowej, ale są obszary, w których jest to trudne, a w niektórych przypadkach rozwiązań chmurowych niemal niewykonalne. Powinno się przesądzić, czy warto trwać przy rygorystycznych obostrzeniach, których przestrzeganie znacznie utrudnia pozyskanie bezpiecznego technologicznie outsourcera.

Zamawiający powinien sprawować właściwy nadzór nad wykonawcą. Spełnienie tak sformułowanego wymagania może być trudne. Właściwy nadzór to dość trudne do definiowania pojęcie i wymaga przeprowadzenia analizy ryzyka i zaangażowania dość szeroko zakrojonych metod organizacyjnych i technicznych gwarantujących możliwość dokumentowania wszelkich działań po stronie wykonawcy, zapewniając sobie materiał dowodowy w kwestiach spornych. Dla przykładu, w przypadku dużych, rozproszonych baz danych – może to być weryfikacja przez bank prawidłowości przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej z perspektywy nałożonych na ten podmiot obowiązków – szczególnie w zakresie okresowej analizy ryzyka i dostosowywania do niej odpowiednich mechanizmów. Z drugiej jednak strony, należy unikać sytuacji, w których dane kilku banków będą przechowywane w bazach danych znajdujących się w tym samym miejscu.

Bank wymaga możliwości wglądu w procedury wewnętrzne dostawcy (np. obowiązek wskazywania przez bank metod zarządzania zmianą, procedur testowania etc.). Podmioty nie bankowe w obszarze obsługi banków są w tym zakresie traktowane jak banki, co może być poważnym wyzwaniem dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym również dla regulatorów i podmiotów nadzorczych. Dlatego regulator musi albo zaproponować bankom realistyczne rozwiązanie, zapewniające należyty poziom bezpieczeństwa, albo zabronić korzystania z outsourcingu, zwłaszcza z rozwiązań chmurowych.

Kolejnym wyzwaniem jest obowiązek opracowania i wdrożenia planów ciągłości działania w odniesieniu do funkcji istotnych i krytycznych, w szczególności na poziomie dostawcy usługi, oraz zapewniania strategii „wyjścia” dla funkcji istotnych i krytycznych. Bariery dotyczą możliwości identyfikacji alternatywnych rozwiązań i przygotowania planów na okres przejściowy, tj. do momentu przekazania świadczenia usługi do innego dostawcy lub z powrotem do instytucji finansowej, jak również testowania planów ciągłości i strategii wyjścia.

Oddzielną sprawą jest nieproporcjonalne do skali ryzyka podejście regulacyjne. Jednym z ograniczeń regulacyjnych dotyczących outsourcingu bankowego jest bezwzględny obowiązek stosowania wszystkich narzędzi i obowiązków outsourcingowych określonych w obowiązujących przepisach (np. art. 6a–6d Prawa bankowego) w tym samym zakresie i wymiarze wobec wszystkich dostawców, niezależnie od rozmiaru dostawcy lub zakresu powierzanych mu prac. Powinna być możliwość

stosowania tych narzędzi i obowiązków według przeprowadzonej analizy ryzyka, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności.

Przykładowo, inne są możliwości dużego przedsiębiorcy, korzystającego z różnych centrów przetwarzania danych (CPD), do opracowania i realizacji planu awaryjnego, przy wykorzystaniu tych różnych CPD. Tymczasem mikroprzedsiębiorca lub mały przedsiębiorca, a wiele fintechów dostarczających innowacyjne rozwiązania, to właśnie podmioty nie dysponujące pokaźnymi zasobami, dopiero budujące swój potencjał rynkowy, nie ma takich możliwości do zagwarantowania realizacji planu awaryjnego, jak duży przedsiębiorca.

Jest to faktycznie duże utrudnienie, ale problem ten wykracza poza dyskusję na temat outsourcingu i w pierwszym rzędzie wiąże się z fintechami. Nie można dopuścić, by od małego podmiotu zależało bezpieczeństwo dużego banku. Niezbędna jest zatem szczegółowa ocena ryzyka, ale tej nie da się przeprowadzić bez testowania danego rozwiązania w warunkach rzeczywistych, w małej skali. Być może pomocna byłaby tu piaskownica regulacyjna.

*P7: Jak powinno się zbierać zgody na ujawnienie tajemnicy bankowej tam, gdzie dana umowa nie jest zawierana w reżimie outsourcingu bankowego, a dochodzi do ujawnienia tajemnicy bankowej?*

W takiej sytuacji (jeśli nie zachodzi możliwość przekazania tajemnicy bankowej na podstawie przepisu szczególnego) zastosowanie ma art. 104 ust 3. Prawa bankowego, a zatem taka zgoda powinna być przekazana na piśmie lub na informatycznym nośniku danych i zawierać zgodę na przekazanie określonych informacji oraz wskazanie jednostki organizacyjnej, do której dane mogą być przekazane.

Zgodnie z regulacjami Kodeksu cywilnego forma elektroniczna wymaga opatrzenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wydaje się, że na potrzeby przetwarzania danych w zakresie przekraczającym dopuszczalne ustawowo udostępnianie informacji objętych tajemnicą bankową, należy uzyskać zgodę w jednej z powyższych form. Zasadna przy tym może być próba uzyskania zgody na przetwarzanie tych danych przez bank w postaci elektronicznej – w postaci zaadresowanej do klienta informacji zawierającej zarazem instrukcję postępowania, na przykład stosując komunikację za pośrednictwem elektronicznego dostępu do konta bankowego po zalogowaniu. Klient, udzielając zgody, dochowując rygorów przewidzianych w kodeksie cywilnym, powinien zgodę taką opatrzyć podpisem kwalifikowanym. Wyrażenie przez klienta zgody powinno być udokumentowane i zarchiwizowane przez bank.

## 2. Postulaty ekspertów

Odpowiedzi na pytania udzielone przez ekspertów pokazują, że regulacje dotyczące outsourcingu, oraz ich interpretacja, budzą wiele wątpliwości, albo ze względu na niespójności definicji, niespójności wymagań, albo ze względu na odstępstwa od praktyki powszechnie stosowanej na unijnym rynku finansowym. Ma to kilka konsekwencji:

- Polskie banki mają niejednokrotnie słabszą pozycję konkurencyjną w porównaniu z bankami z innych państw członkowskich.
- Polskie banki mają większe trudności przy negocjowaniu i zawieraniu umów outsourcingowych z dostawcami działającymi na rynku unijnym, zwłaszcza największymi podmiotami, które działając na rynku unijnym z konieczności godzą się z wymogami prawa unijnego, ale nie chcą akceptować polskich przepisów, odmiennych niż unijne.
- W przypadku grup bankowych konieczność stosowania w Polsce standardów i rozwiązań innych niż w pozostałych krajach członkowskich znacząco podnosi koszty działalności, co odbija się na wynikach polskich banków.

Nie sposób *a priori* stwierdzić, w których przypadkach możliwa jest zmiana zasad, albo zmiana praktyki. Natomiast wszędzie tam, gdzie rynek sygnalizuje wątpliwości, niezbędny jest dialog regulatora z rynkiem, aby doprowadzić do zmiany, albo satysfakcjonująco wyjaśnić rynkowi racjonalność przesłanek, którymi kieruje się regulator.

Najważniejsze kwestie pojawiające się w odpowiedziach ekspertów przedstawione są poniżej.

### 2.1. Niespójność regulacji

Banki są zobowiązane stosować się do Wytycznych EBA w sprawie outsourcingu. KNF potwierdził, że zamierza się do nich stosować. Jednocześnie, jako jedyny nadzorca zgłosił, że nie będzie się stosował do wytycznych, z wyjątkiem części dotyczącej chmury i usług chmurowych. Ten obszar regulowany jest odpowiednim Komunikatem KNF. Niestety, w Wytycznych EBA usługi chmurowe są jedną z outsourcowanych usług, natomiast Komunikat KNF odnosi się do przetwarzania informacji w chmurze obliczeniowej. Z odpowiedzi ekspertów wynika, że – jak dotąd – nie dało się zachować spójności pomiędzy tymi dwoma dokumentami, ze względu na odmienną konstrukcję każdego z nich. Tymczasem niespójność przepisów przekłada się na niespójność decyzji, co w dłuższej perspektywie rozregulowuje rynek. Dlatego ważne jest, by regulator, wspólnie z rynkiem, dokonał krytycznej analizy obu regulacji i wypełnił luki oraz usunął sprzeczne postanowienia.

Dla przykładu, jeden z ekspertów wskazuje, że nie jest jasne, co kryje się pod pojęciem outsourcingu bankowego, tj. czy jest on tożsamy z outsourcingiem regulowanym w Prawie bankowym, czy też ma znaczenie szersze zgodnie z wytycznymi EBA w sprawie outsourcingu wydanymi w dniu 25 lutego 2019 r. (**Wytyczne EBA**).

Stanowisko KNF z dnia 16 września 2019 r. dotyczące wybranych zagadnień związanych z wejściem w życie Wytycznych EBA i ich uwzględnieniem w działalności banku (**Stanowisko KNF**) wprost wskazuje, że z uwagi na definicję „outsourcingu” zawartą w Wytycznych EBA, należy przyjąć, że „outsourcing” jest pojęciem szerszym niż powierzenie wykonywania czynności w rozumieniu Prawa bankowego. Istnieje wobec tego możliwość, że dana umowa będzie kwalifikowana jako outsourcing zarówno z punktu widzenia prawa krajowego oraz Wytycznych EBA, jak również, że będzie ona outsourcingiem wyłącznie na podstawie Wytycznych EBA.

## 2.2. Pytania bez odpowiedzi

Eksperci wskazują niejasności dotyczące klasyfikacji konkretnych przypadków.

- Czy tzw. umowy B2B stanowiące standard na rynku IT (standardowy typ umowy z programistami) powinny być traktowane jak outsourcing, tj. czy programista wewnętrzny zatrudniony na umowie typu B2B powinien być traktowany zgodnie z zasadami dla typowych dostawców i objęty zakresem wytycznych dotyczących outsourcingu? Analogiczne problemy pojawiają się przy dostawcach korzystających z programistów zatrudnionych na umowach B2B w kontekście ewentualnego występowania podoutsourcingu. Interpretacji wymaga pytanie czy podejście zostanie oparte na ekonomicznym sensie umowy zgodnie z rynkiem IT (i wówczas nie będzie traktowane jak outsourcing/podoutsourcing), czy na literalnym czytaniu wytycznych EBA (outsourcing jako dowolna umowa z dostawcą).
- Jeśli dostawca rozwiązania chmurowego nie ma dostępu do danych prawnie chronionych, które są przekazywane przez bank do jego dostawcy, jeśli dane są szyfrowane, czy zasadne jest klasyfikowanie rozwiązań chmurowych jako podwykonawców, niezależnie od formuły takiego rozwiązania (IaaS, PaaS, SaaS) oraz od tego, czy chmura ma charakter publiczny czy współdzielony? Fakt korzystania z rozwiązań chmurowych przez ich dostawców powinien być postrzegany jako jedna z przesłanek w procesie oceny ryzyka związanego z korzystaniem z danego dostawcy, natomiast nie powinien być to element przesądzający, i powinien być ewentualnie brany pod uwagę z punktu widzenia planów ciągłości działania i bezpieczeństwa w zakresie nieprzerwanego świadczenia usług dla klienta, a nie z punktu widzenia kwalifikowania jako tego podmiotu trzeciego jako podwykonawcy.

## 2.3. Wymóg nieograniczonej odpowiedzialności outsourcera za szkody wyrządzone klientom banku

Większość ekspertów krytykuje ten wymóg. Jednocześnie wielu ekspertów postuluje pełną odpowiedzialność podwykonawcy outsourcera za wyrządzone straty, posługując się racjonalnymi argumentami. Oczywiście, w żadnym przypadku nie może ona przekraczać faktycznie wyrządzonej klientowi lub bankowi szkody.



Niektórzy eksperci wskazują, że wobec bezwzględnie obowiązującego przepisu banki wymuszają odpowiednie klauzule w umowie, ale – jak sami twierdzą – klauzule te są „puste”, i wiadomo, że w razie pojawienia się problemu będą one nieskuteczne. To jest zapewne najgorsze z możliwych rozwiązań, ponieważ w praktyce uniemożliwia ocenę ryzyka.

Podchodząc do zagadnienia bez emocji, należałoby stwierdzić, że powierzenie outsourcerowi wykonywania pewnych czynności, zwłaszcza krytycznych, nie może zwiększać ryzyka działalności banku. Oczywiście, bank musi należycie oceniać wszystkie czynniki ryzyka, monitorować wykonywanie powierzonych czynności, ale outsourcer powinien ponosić pełną odpowiedzialność za spowodowane przez siebie zawinione straty. Najbardziej protestują przeciwko temu przepisowi najwięksi outsourcerzy. Ale jednocześnie są to najbardziej zaawansowane przedsiębiorstwa, więc ryzyko tego, że będą narażone na odszkodowania, które mogłyby nimi zachwiać, jest znikome.

Od wprowadzenia tego przepisu minęło prawie 20 lat, zmieniły się realia, otoczenie. W tej sytuacji wskazane byłoby przeprowadzenie przez KNF analizy prawnej, biznesowej tego zagadnienia, aby rozwiązać ten problem. Dogłębna, rzetelna analiza, która brałaby pod uwagę zarówno korzyści dla banku płynące z obecnie obowiązującego przepisu, jak i straty, które mogłyby się pojawić w wyniku utrzymania obecnego prawa, powinna odpowiedzieć regulatorowi i bankom na pytanie o ewentualną zmianę dyskutowanego przepisu i o konsekwencje każdej z możliwych do podjęcia decyzji.

## 2.4. Różnica między outsourcingiem i insourcingiem.

Jedno z pytań dotyczyło zakresu odpowiedzialności podwykonawcy insourcera. Nadesłane odpowiedzi każą podejrzewać, że niezbędne są dodatkowe objaśnienia regulatora, dotyczące różnicy między outsourcingiem i insourcingiem, zwłaszcza w zakresie podwykonawstwa. Ma to istotne znaczenie, ponieważ, o ile w przypadku outsourcingu zasady są uniwersalne i nie zależą od struktury, w jakiej funkcjonuje rozwiązanie outsourcingowe, w przypadku insourcingu będzie to zależało od podejścia do grupy, zleceniu czynności podmiotowi należącemu do grupy, a w konsekwencji konieczności (lub nie) uzyskiwania zezwoleń, itp.

## 2.5. Pozostałe postulaty dotyczące outsourcingu

Jeden z ekspertów postuluje dalszą liberalizację Prawa bankowego w zakresie możliwości korzystania z podoutsourcingu, eliminując ograniczenia i wymogi bardziej restrykcyjne niż wynikające z Wytycznych EBA:

- Należy dopuścić możliwość łańcucha podwykonawców. Może należałoby rozważyć ograniczenie długości łańcucha, ale powinien on być przynajmniej kilkustopniowy.

- Podwykonawca podwykonawcy powinien być zgłaszany zleceniodawcy/bankowi, ale podwykonawca nie powinien uzyskiwać zgody na wybór danego podwykonawcy, a gdyby uznać zgodę za wymaganą, jej cofnięcie musiałoby być uzasadnione nieprawidłowościami po stronie dalszego podwykonawcy.
- Podwykonawca mógłby przedstawiać zasady świadczenia usług przez dalszego podwykonawcę, w szczególności w formie Regulaminu czy Specyfikacji. Zasady zmiany tych dokumentów przez dalszego podwykonawcę powinny wiązać zleceniodawcę/bank.
- Należałoby postulować zniesienie zakazu dalszego podoutsourcingu (art. 6a ust. 7 Prawa bankowego). Uprościłoby to wiele kwestii regulacyjno-prawnych. Zakaz ten nie przystaje do rzeczywistości i złożoności świata IT.

## 2.6. Proporcjonalne podejście do wymogów

Jednym z ograniczeń regulacyjnych dotyczących outsourcingu bankowego jest bezwzględny obowiązek stosowania wszystkich narzędzi i obowiązków outsourcingowych określonych w obowiązujących przepisach (np. art. 6a–6d Prawa bankowego) w tym samym zakresie i wymiarze wobec wszystkich dostawców, niezależnie od skali jego działania, lub zakresu powierzanych mu prac. Powinna być możliwość stosowania tych narzędzi i obowiązków na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności.

Przykładowo, inne są możliwości dużego przedsiębiorcy, korzystającego z różnych centrów przetwarzania danych (CPD), do opracowania i realizacji planu awaryjnego, przy wykorzystaniu tych różnych CPD. Tymczasem mikroprzedsiębiorca lub mały przedsiębiorca, a wiele fintechów dostarczających innowacyjne rozwiązania, to właśnie podmioty nie dysponujące pokaźnymi zasobami, dopiero budujące swój potencjał rynkowy, nie ma takich samych możliwości do zagwarantowania realizacji planu awaryjnego jak duży przedsiębiorca.

Jest to istotny problem. Niewątpliwie niezbędne jest podejście oparte na ocenie ryzyka, a nie ograniczanie się do sztywnych zasad prawa. Z tego punktu widzenia usługi proponowane przez małego przedsiębiorcę, albo przez innowacyjny fintech, są bardzo ryzykowne i mogą wręcz zagrozić bezpieczeństwu banku, jeśli nie zostaną odpowiednio przetestowane. Jednak takie podejście prowadziłoby do błędnego koła: aby ocenić ryzyko podmiotu trzeba by było przetestować jego działanie, a nie można tego zrobić, ponieważ byłoby to zbyt duże ryzyko dla banku. W takiej sytuacji właściwym rozwiązaniem byłoby testowanie w małej skali, w warunkach rzeczywistych, czyli w piaskownicy regulacyjnej.

## 2.7. Zgoda na dostęp do tajemnicy bankowej

Wymagania nadzoru bankowego dotyczące zbierania zgody i jej konkretności w zasadzie wykluczają ujawnianie tajemnicy bankowej wobec dostawcy usług na podstawie zgody pochodzącej od klientów. Prowadzi to w efekcie do kwalifikowania

wielu usług, których związek z działalnością bankową jest luźny, do zakresu outsourcingu bankowego.

Należałoby zatem oczekiwać zmian w prawie umożliwiających przekazywanie informacji objętych tajemnicą bankową do dostawców usług, bez konieczności uzyskiwania zgód klienta, przy spełnieniu przez bank warunków brzegowych takiego dzielenia się informacją. Mogłoby to być przykładowo:

- dokonanie oceny ryzyka podmiotu,
- zawarcie umowy dotyczącej świadczenia usług, która zawiera klauzule dotyczące bezpieczeństwa danych (na kształt European Model Clauses dot. danych osobowych),
- nieograniczona odpowiedzialności takiego podmiotu względem podmiotu danych.

Jak się wydaje, ograniczenia jakim podlega dzielenie się z podmiotem trzecim informacjami objętymi tajemnicą bankową podlega w Polsce znacznie dalej idącym ograniczeniom niż w innych krajach europejskich. Dlatego ważne jest, by i w tym przypadku regulator dokonał analizy obecnych przepisów, ich wpływu na funkcjonowanie banków i – jeśli analiza wskazałaby zasadność zastrzeżeń – przeprowadził odpowiednią korektę przepisów.

# Recenzje

.....

DOI: 10.26354/bb.6.1.82.2021

Mirosława Capiga\*  
ORCID: 0000-0001-7403-3970  
mirosława.capiga@ue.katowice.pl

## Recenzja monografii Moniki Marcinkowskiej pt. *Kapitał relacyjny banków a kryzys pandemiczny. Działania polskich banków względem interesariuszy w obliczu COVID-19*, Wydawnictwo SIŻ, Łódź 2020

Monograph Review: Monika Marcinkowska, *Banks' Relational Capital and the Pandemic Crisis. Actions of Polish Banks Towards their Stakeholders in the Face of COVID-19*

Pandemia COVID-19 to współczesna rzeczywistość, która niestety okazała się niebezpieczna i tragiczna. Kolejny rok kryzysu pandemicznego to przedmiot wielu badań, opracowań i publikacji, do których należy zaliczyć recenzowaną monografię. Ze względu na skalę i zakres kryzysu, Autorka we wstępie precyzyjnie określiła zakres swoich rozważań stwierdzając, że: *Kryzys pandemiczny jest rozległy i analizowany w wielu wymiarach – oprócz czysto medycznych i biologicznych, również gospodarczych, społecznych, humanitarnych, ekologicznych itp. W tym kontekście szczególne znaczenie ma kwestia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Niniejsza monografia przyjmuje szerszy punkt widzenia na odpowiedzialność banków i oczekiwania w stosunku do nich – wobec pełnego spektrum interesariuszy. Jest to spojrzenie przez pryzmat kapitału relacyjnego. To, w jakim zakresie bank pojmuje*

---

\* Mirosława Capiga – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

*swoją odpowiedzialność wobec interesariuszy oraz, w jakim stopniu spełnia ich oczekiwania, wpływa na jego wizerunek oraz wyniki rynkowe i finansowe.*

Konstrukcja pracy odzwierciedla powyższy zakres rozważań i w sposób bezpośredni oddaje temat publikacji. Recenzowana monografia składa się z dwóch części (poza wspomnianym już wstępem i podsumowaniem). Część I to: *Kryzys pandemiczny COVID-19 i jego konsekwencje ekonomiczne*. Część II to: *Relacje banków z interesariuszami w czasie kryzysu pandemicznego*. Niezwykle prosta struktura pracy, ale stanowiąca uporządkowany, logiczny ciąg rozważań, pokazujący powiązania przyczynowo-skutkowe, czyni publikację bardzo przystępną w odbiorze dla każdego Czytelnika, pomimo wielowymiarowości analizowanych zagadnień i ich złożoności.

Część I publikacji koncentruje się na kryzysie pandemicznym w kontekście jego przebiegu, jak i działań podejmowanych w celu złagodzenia jego skutków w ujęciu makro- i mikroekonomicznym.

Ujęcie makroekonomiczne przyjmuje za punkt wyjścia podobieństwa i różnice między kryzysem pandemicznym COVID-19 a kryzysami poprzednimi (np. „hiszpanka”, SARS, kryzys finansowy 2007–2009, kryzys strefy euro 2009–2012). Na tym tle Autorka przedstawia fazy kryzysu gospodarczego wywołane pandemią, z uwzględnieniem rodzaju polityk gospodarczych. W warunkach niepewności gospodarczej, tak typowej dla kryzysu, Autorka przedstawiła wybrane m.in. indeksy niepewności, kwartalne zmiany PKB w UE i w Polsce, wskaźniki ogólnego klimatu koniunktury oraz wyniki badań sondażowych oddających oczekiwania społeczne.

Ujęcie mikroekonomiczne to konsekwencje kryzysu pandemicznego dla:

- gospodarstw domowych (na podstawie analizy wskaźników ufności konsumpcyjnej, wyników badań dotyczących oceny zagrożenia sytuacji epidemiologicznej dla osobistej sytuacji finansowej, skali ryzyka finansowego w gospodarstwach domowych, indeksu zagrożenia bezrobociem, wpływu pandemii na wydatki i oszczędzanie),
- przedsiębiorstw (na podstawie ogólnego wskaźnika syntetycznej koniunktury gospodarczej, głównych kanałów oddziaływania COVID-19 na branże najbardziej dotknięte kryzysem, wpływu kryzysu na produkcję, sprzedaż, świadczenie usług, wskaźników rentowności, czy liczby pracowników wykonujących pracę zdalną).

Część I książki zamyka analiza konsekwencji kryzysu pandemicznego dla banków w ujęciu bezpośrednim (wpływ krótkoterminowy, przejściowy związany m.in. z dostępnością pracowników, wyższymi kosztami i możliwością generowania oszczędności kosztowych) i pośrednim (czyli poprzez kanał rynkowy i makroekonomiczny, działania zaradcze i osłonowe). Na uwagę zasługuje przedstawienie mechanizmu wpływu kryzysu pandemicznego na banki oraz wyzwań stojących przed bankami w kluczowych obszarach zarządzania (działalność operacyjna, poszczególne rodzaje ryzyka bankowego, model biznesowy, finanse, przychody i koszty, komunikacja, praca zdalna) oraz reakcji władz regulacyjno-nadzorczych na kryzys (nie tylko władz polskich, instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, ale ponadnarodowych

regulatorów i standardów międzynarodowych). W tej części monografii Czytelnik znajdzie bogaty materiał statystyczny obejmujący m.in.: zmianę indeksów głównych grup instrumentów finansowych, poziom łącznego wskaźnika kapitałowego i dźwigni finansowej, wskaźnik płynności LCR, wskaźniki rentowności kapitałów i aktywów, jakości należności, strukturę zaangażowania kredytowego, kształtowanie się indeksu PENGAB.

Przedmiot rozważań i wynikające z nich wnioski odnoszące się do części I najlepiej podsumowuje sama Autorka stwierdzając, że: *opisane ...postawy i decyzje konsumentów miały bezpośrednie przełożenie na sytuację przedsiębiorstw: zmienić się popyt na ich wyroby i usługi, a także oczekiwania co do sposobu realizacji sprzedaży, a w przypadku banków kryzys pandemiczny był nie tylko realizacją testu warunków skrajnych (stress testu) rozpatrywanego z punktu widzenia parametrów finansowych, ale także testem dla kapitału relacyjnego tych instytucji.*

To stwierdzenie stanowi najlepsze przejście do części II monografii, w której Autorka koncentruje się na wybranej grupie instytucji, czyli na bankach. Przedmiotem rozważań jest oczywiście kapitał relacyjny przedstawiany jako element kapitału intelektualnego (obok kapitału ludzkiego i kapitału strukturalnego), jako czynnik kreowania wartości banku, jako warunek stabilnego rozwoju i skutecznego realizowania wizji, misji i tożsamości banku. Co to oznacza? Oczywiście potrzebę budowy modelu kapitału relacyjnego, w którym kluczową sprawą są kategorie obowiązków (odpowiedzialności) każdego banku, czyli odpowiedzialność ekonomiczna, odpowiedzialność prawna, odpowiedzialność etyczna i odpowiedzialność dyskrejonalna oraz działania banków wobec konkretnych grup interesariuszy, którymi są: pracownicy, klienci, inwestorzy, właściciele, społeczeństwo, konkurencja, partnerzy, regulatorzy i nadzorcy, władze samorządowe, środowisko naturalne<sup>1</sup>.

Ze względu na szeroki krąg interesariuszy, w monografii za kluczowe grupy uznano: pracowników, klientów, inwestorów, społeczeństwo i grupę tzw. pozostałych interesariuszy.

Pierwsza kluczowa grupa interesariuszy to oczywiście pracownicy banku, w odniesieniu do której odpowiedzialność banku obejmuje m.in. takie aspekty, jak: bezpieczne warunki pracy, pracę zdalną, zawieszenie zwolnień i rekrutacji nowych pracowników, zapewnienie wsparcia emocjonalnego i psychicznego, kwestie płacy i ubezpieczenia.

Kolejna kluczowa grupa interesariuszy to klienci banków, grupa niejednorodna o zróżnicowanych oczekiwaniach i odmiennych priorytetach. W zakresie relacji banku z klientami skoncentrowano się na takich kwestiach, jak: obsługa klientów w oddziałach, obsługa klientów przez kanały zdalne, zapewnienie dostępności środków pieniężnych, promocji płatności bezgotówkowych, zapewnienie bezpieczeństwa bankowości elektronicznej i ograniczanie ryzyka cybernetycznego, zarządzania przepływami pieniężnymi, wprowadzenia rozwiązań dotyczących mora-

<sup>1</sup> Monika Marcinkowska jest Autorką wielu publikacji z zakresu kapitału relacyjnego, co wykazano w bibliografii recenzowanej książki.

toriów kredytowych, realizowanie rządowych programów wsparcia (np. poprzez stymulowanie podaży kredytów, działania fiskalne i czasowe poluzowanie nadzorczych norm ostrożnościowych).

Kolejna niejednorodna grupa interesariuszy o różnych oczekiwaniach i potrzebach to inwestorzy. Ze względu na rodzaj papieru wartościowego to właściciele, czyli inwestorzy w akcje, i wierzyciele, czyli inwestorzy w obligacje. W przypadku relacji inwestorskich sprawą kluczową staje się ograniczanie strat inwestorów i dostarczanie informacji pozwalających na dokonywanie ocen i prognoz niezbędnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych.

Specyficzną grupą interesariuszy jest społeczeństwo. Działania społeczne banków w czasie pandemii COVID-19 to działania wspierające ludzi i przedsiębiorstwa w postaci darowizn pieniężnych i rzeczowych, akcji charytatywnych, wolontariatu pracowniczego, inspirowania i wspierania badań nad pandemią i ograniczaniem jej skutków, wsparcia dla lokalnej przedsiębiorczości.

To właśnie relacje banków z powyższymi grupami interesariuszy stanowią przedmiot rozważań w części II recenzowanej monografii. Należy jednak w pełni zgodzić się z zastrzeżeniem Autorki, że *...przedstawione w publikacji analizy i przykłady opierają się wyłącznie na informacjach dostępnych publicznie... Nie można wykluczyć, że banki w istocie zrobiły znacznie więcej, a jedynie nie przywiązywały dużej wagi do informowania o tych działaniach. Na podkreślenie zasługuje zatem dodatkowo fundamentalna kwestia odpowiedzialnej i szczerzej komunikacji (tak z interesariuszami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi).*

Reasumując, prezentowana monografia autorstwa Moniki Marcinkowskiej:

- stanowi wartościową i aktualną publikację obejmującą szeroki zakres zagadnień, co wynika nie tylko ze specyfiki kryzysu pandemicznego, ale również ze struktury (elementów) kapitału relacyjnego,
- jest pracą wielowątkową, a rozważania i analizy są logiczne, wzajemnie ze sobą powiązane, przedstawione w sposób prosty i przystępny dla każdego Czytelnika,
- zawiera bogaty materiał empiryczny, który ze względu na globalny charakter kryzysu obejmuje dane statystyczne odnoszące się zarówno do Polski, krajów UE, jak i wybranych krajów świata szczególnie dotkniętych pandemią,
- obszerna, aktualna bibliografia daje możliwość poszerzenia interesujących Czytelnika badań i analiz, zwłaszcza, że prezentowana publikacja ze względu na szeroki zakres i globalny charakter kryzysu nie jest w stanie wyczerpać wszystkich aspektów omawianych zagadnień.

Recenzowana monografia stanowi ciekawą lekturę dla szerokiego kręgu Czytelników, nie tylko pracowników naukowych, praktyków, studentów, jest wartościową pozycją na rynku wydawniczym, ale jednocześnie wymagającą kontynuacji w kontekście trwającego kolejny rok kryzysu pandemicznego (kolejne fale kryzysu, wzrost skali zakażeń, mutacje wirusa, problemy ze zdrowiem psychicznym wynikające z reżimu sanitarnego, które w sposób szczególny będą obecnie wpływały na relacje banków z interesariuszami).