

Przeciwdziałanie skutkom upadłości banków w czasie wielkiego kryzysu oraz po roku 2007

Wstęp

Kryzys finansowy od wieków jest nieodłącznym elementem gospodarki. W dobie globalizacji i regionalizacji gospodarka światowa jest szczególnie narażona na występowanie i przenoszenie się kryzysów finansowych. Na szczególną uwagę w gospodarce światowej zasługuje bankowość, ponieważ jest głównym składnikiem PKB, zatem ma duży wpływ na sferę realną. Ponadto sektor bankowy jest podatny na kryzysy finansowe. Celem artykułu było porównanie przeciwdziałania skutkom upadłości banków w czasie Wielkiego Kryzysu oraz po roku 2007.

Artykuł powstał na podstawie źródeł w języku polskim i angielskim, w tym literatury przedmiotu oraz źródeł monograficznych, artykułowych i internetowych, Systemu Rezerwy Federalnej, Federalnej Korporacji Ubezpieczenia Depozytów oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

1. Wielki Kryzys

Uporządkowana likwidacja banków, zwana *bank resolution*, jest określonym przez prawo sposobem postępowania władz w odniesieniu do instytucji finansowych, które są zagrożone niewypłacalnością lub upadłością, czyli:

- poważnie niedokapitalizowane;
- mających trudności z płynnością lub pozyskaniem wystarczającego kapitału;
- prowadzących ryzykowną bądź nielegalną działalność.

Z kolei *resolution regime* jest złożonym mechanizmem, który zapewnia realizację restrukturyzacji bądź kontrolowanej likwidacji banku wraz z zachowaniem stabilności systemu finansowego oraz bez zaangażowania środków publicznych. Najważniejszym celem wprowadzenia *resolution regime* są redukcja kosztów fiskalnych i ryzyka systemowego związanych z możliwą upadłością. Ponadto *resolution regime* zwiększy dyscyplinę rynkową, umożliwi obciążanie kosztami dotychczasowych akcjonariuszy oraz pozwoli na kontynuację operacyjnej obsługi klientów. Właściwie opracowany proces *resolution* powinien:

- usprawnić poprawną wypłatę środków gwarantowanych przez instytucje gwarantujące depozyty;
- zmniejszyć jego koszty i negatywne skutki dla rynków;
- zwiększać rozmiar odzyskanych aktywów;
- chronić przed możliwymi zaniedbaniami i nadużyciami.

Pożądaną przez uporządkowaną likwidację sytuacją jest, gdy system finansowy jest zdolny do przeciwdziałania efektom zarażania i masowego wycofywania depozytów przez przeniesienie działającej we właściwy sposób części do innego banku. Narzędziami głównymi wykorzystywanym w procesie uporządkowanej likwidacji są:

- bank pomostowy (*bridge bank*), czyli podział banku na bank z dobrymi aktywami, który zostaje sprzedany w okresie kilku lat oraz na niewypłacalny bank przeznaczony do likwidacji;
- likwidacja oraz wypłata depozytów;
- OBA (*open bank assistance*), które polega na pomocy bankowi bez ogłaszania jego likwidacji, a następnie ograniczeniu praw akcjonariuszy, co ostatecznie obciąża ich kosztami pomocy;
- P&A (*purchase & assumption*), oznacza to sprzedaż całego banku lub jego części w krótkim terminie¹.

Przy *resolution* powinno zastosować się zasadę niższego kosztu, która przyjmuje postać pomocy dodatkowej OBA lub P&A. OBA lub P&A są stosowane w Stanach Zjednoczonych od lat 70. XX w.

Stany Zjednoczone są krajem o największym doświadczeniu w dziedzinie uporządkowanej likwidacji banków². Po roku 1907 powstało tam 8 stanowych systemów gwarancyjnych, które były funduszami akumulacyjnymi z pełnymi gwarancjami depozytu. Wszystkie stanowe systemy gwarancyjne zbankrutowały w wyniku strat poniesionych w trakcie kryzysu rolnego z lat 20. XX w. Do utworzenia federalnego systemu gwarantowania depozytów przyczyniło się występujące na szeroką skalę załamanie sektora bankowego, które było wywołane przez recesję po I wojnie światowej i spadek cen produktów rolnych.

Jak wynika z tabeli 1 w latach 20. XX w. amerykański sektor bankowy charakteryzował się brakiem stabilności, co znajduje odzwierciedlenie w utraconych depozytach sektora ogółem, które wynosiły od 0,10% do 0,23% oraz od 0,31% do 0,61% wartości depozytów upadłych banków. Upadłości dotknęły szczególnie banki jednooddziałowe, co przyczyniło się do stopniowego znoszenia zakazu zakładania oddziałów bankowych oraz utworzenia gwarancji depozytów na poziomie federalnym.

¹ A. Janusz, *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomica” 2013, nr 47, vol. 3.

² J. Pruski, *Perspektywy resolution w Polsce*, red. E. Balcerowicz, Zeszyty BRE Bank – CASE 2013, nr 124.

Tabela 1. Upadłości bankowe w USA w latach 1921–1933

Rok	Liczba upadłości	Wielkość depozytów (tys. USD)	Straty deponentów (tys. USD)	Udział strat w depozytach sektora ogółem (%)
1921	506	172 806	59 967	0,21
1922	366	91 182	38 223	0,13
1923	646	149 601	62 142	0,19
1924	775	210 150	79 381	0,23
1925	617	166 937	60 799	0,16
1926	975	260 153	83 066	0,21
1927	669	199 332	60 681	0,15
1928	498	142 386	43 813	0,10
1929	659	230 643	76 659	0,18
1930	1350	837 096	237 359	0,57
1931	2293	1 690 232	390 476	1,01
1932	1453	706 187	168 302	0,57
1933	4000	3 596 708	540 396	2,15

Źródło: *A brief history of deposit insurance in the United States*, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington 1998, s. 21.

W trakcie kryzysu bankowego z lat 20. XX w. upadało średnio 600 banków rocznie, co było liczbą dziesięciokrotnie większą w porównaniu z poprzednią dekadą. Poważne problemy w sektorze bankowym pojawiły się w latach 30. XX w. W 1930 r. liczba upadłości banków była ponad dwukrotnie większa w porównaniu do 1929 r., w 1931 r. liczba upadłości banków zwiększyła się o prawie 70% w porównaniu do 1930 r., w 1932 r. liczba upadłości banków zmniejszyła się o prawie 58% w porównaniu do 1932 r., ale w 1933 r. liczba upadłości zwiększyła się o 175% w porównaniu do 1932 r., co wymagało interwencji władz.

Za najgroźniejsze dla niestabilnego sektora bankowego uznano panikę, która wybuchła wśród klientów banków. W sytuacji utraty płynności przez dużą liczbę banków prezydent F.D. Roosevelt w 1933 r. ogłosił decyzję o „urlopie od bankowości”. W 1933 r. powstała Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) pierwszy na świecie powszechny system gwarantowania depozytów. Na początku działalność FDIC była regulowana przez Banking Act. Banki federalne i banki stanowe, które należą do Systemu Rezerwy Federalnej (The Federal Reserve System – FED) i banki stanowe, które nie należą do FED, ale z własnej woli podjęły decyzję o ubezpieczeniu depozytów, należą do FDIC.

Niewiele banków nie należy do FDIC, ponieważ deponenti, którzy są świadomi działania systemu gwarancji, wywierają dużą presję na banki, a na pozostawanie poza FDIC mogą pozwolić sobie niewielkie banki posiadające dużą tradycję i renomę na rynku lokalnym.

Limit gwarancji depozytów wynosił 2500 USD na jednego deponenta przez pierwsze 6 miesięcy, gdy system gwarantowania depozytów na szczeblu federalnym miał tymczasowy charakter, ponieważ poszczególne stany potrzebowały czasu na przystosowanie swojego otoczenia prawnego do systemu gwarantowania depozytów. O rok przedłużono tymczasowy system, a 1 lipca 1934 r. limit został podniesiony z 2500 USD do 5000 USD.

FDIC przeznaczala na interwencje w latach 1934–1939 duże środki w wysokości średnio 27 mln USD rocznie, co świadczy o znacznym zaangażowaniu FDIC w okresie Wielkiego Kryzysu³.

FDIC w latach 1934–1941 interweniowało przy 370 upadłościach banków, średnio 50 rocznie. Większość z tych banków stanowiły małe banki. Gdyby nie obecność FDIC, liczba upadłych banków byłaby większa. Istnienie FDIC mogło zmniejszyć konieczność fuzji niektórych banków oraz pośrednio zachęcić do zachowania restrykcyjnego prawa stanowego dotyczącego oddziałów bankowych⁴.

2. Upadłości banków podczas współczesnego kryzysu finansowego

W połowie 2007 r. pojawił się i wzrastał szybko kryzys na amerykańskim rynku kredytów *subprime*. Na początku 2008 r. duże banki amerykańskie, takie jak: Citigroup, Bank of America oraz Merrill Lynch ujawniły pierwsze poważne odpisy związane z kryzysem *subprime*, każda instytucja w wysokości od 10 do 18 mld USD. W marcu 2008 r. miała miejsce pierwsza znacząca upadłość dwóch funduszy inwestycyjnych amerykańskiego banku inwestycyjnego Bear Stearns. Mimo że FED udzielił Bear Stearns pożyczki ratunkowej ten nagle upadł i został sprzedany J.P. Morgan Chase. W połowie 2008 r. banki i instytucje oszczędnościowe, których depozyty były gwarantowane przez FDIC, zanotowały wyraźne zmniejszenie przychodów netto z prawie 37 mld USD w drugim kwartale 2007 r. do 5 mld USD w drugim kwartale 2008 r. W tym samym okresie lista zagrożonych instytucji należących do FDIC zwiększyła się z 90 instytucji pod koniec pierwszego kwartału 2008 r. do 117 w drugim kwartale 2008 r., co było najgor-

³ T. Obal, *Państwa Ameryki Północnej [w:] System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie: dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 195–208.

⁴ *A brief history of deposit insurance in the United States*, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington 1998, s. 39.

szym wynikiem od połowy 2003 r. Całkowite aktywa zagrożonych instytucji wzrosły z 26 mld USD do 78 mld USD i zawierały około 31 mld USD od IndyMac Bank, który upadł w lipcu 2008 r., a FDIC została nadzorczą nowej instytucji IndyMac Federal Bank, która kontynuowała niektóre operacje upadłego banku.

Upadek IndyMac Bank z całkowitymi depozytami o wartości 19 mld USD oznaczał duże straty dla Deposit Insurance Fund (DIF) w wysokości około 10–11 mld USD. Mimo ogłoszenia przez FDIC realizacji systematycznej modyfikacji programu pożyczek dla doświadczających trudności pożyczkobiorców, którzy mieli kredyty hipoteczne będące w portfelu kredytowym IndyMac. W tej sytuacji było oczekiwane dalsze pogorszenie sytuacji w sektorze bankowym.

Powyższe oczekiwania zrealizowały się niebawem, bo w połowie września 2008 r., gdy Lehman Brothers Holding z całkowitymi depozytami o wartości 690 mld USD nagle upadł. Mimo że było to największe bankructwo w historii USA, nie było jedyne. W trzecim kwartale 2008 r. upadło 9 instytucji, które miały gwarancje FDIC, co było największą liczbą upadłości od 1933 r. Wśród upadłych instytucji był Washington Mutual Fund, który posiadał ponad 2200 oddziałów w 15 stanach, aktywa o wartości 307 mld USD i depozyty o wartości 188 mld USD, co czyniło z niego największe towarzystwo oszczędnościowo-pożyczkowe nadzorowane przez Biuro Nadzoru Kas Oszczędnościowych (Office of Thrift Supervision – OTS). OTS zamknął instytucję i wyznaczył nadzorcę FDIC jako likwidatora. FDIC prowadziła procedurę przetargową, która zakończyła się przejęciem Washington Mutual Fund przez J.P. Morgan Chase. Parę dni później Citigroup przejął Wachovia, czwartą największą amerykańską instytucję finansową pod względem aktywów w transakcji ułatwionej przez FDIC za pomocą rzadko używanego *open bank assistance* w porozumieniu z FED, Departamentem Skarbu oraz prezydentem USA.

W ocenie Departamentu Skarbu USA akcja FDIC miała pomóc w złagodzeniu potencjalnego ryzyka systemowego amerykańskiego systemu finansowego, które upadek Wachovia mógł wywołać. Podczas trzeciego kwartału 2008 r. lista zagrożonych instytucji należących do FDIC zwiększyła się szybko – ze 117 do 171, co było największą liczbą od 1995 r., a ich całkowite aktywa wzrosły z 78 mld USD do prawie 116 mld USD. W trzecim kwartale 2008 r. banki komercyjne i instytucje oszczędnościowe gwarantowane przez FDIC zanotowały dalsze zmniejszenie przychodów netto do 1,7 mld USD w porównaniu do 28,7 mld USD w trzecim kwartale 2007 r., co było najniższym poziomem od końca lat 90. XX w.⁵

Upadek Lehman Brothers Holding w połowie września 2008 r., po 158 latach działalności, okazał się punktem zwrotnym w kryzysie finansowym z 2008 r. Po tym upadku i późniejszym publicznym ujawnieniu poważnych problemów innej dużej instytucji finansowej – American International Group (AIG) z aktywami

⁵ Strona internetowa Federal Deposit Insurance Corporation, www.fdic.gov [dostęp: 24.11.2014].

o wartości około 1 bln USD i oddziałami w ponad 130 krajach na całym świecie, co zmusiło rząd amerykański do tymczasowej nacionalizacji AIG w połowie września 2008 r., aby uniknąć bankructwa, ale poziom zaufania społecznego do systemu finansowego zmniejszył się istotnie w USA⁶.

3 października 2008 r. prezydent G.W. Bush podpisał ustawę o stabilizacji gospodarczej w sytuacjach nadzwyczajnych (Emergency Economic Stabilization Act – EESA)⁷, zwaną planem Paulsona, która przewidywała m.in. wzrost limitu gwarancji depozytów w systemie FDIC ze 100 000 USD do 250 000 USD. Od początku FDIC podkreślała, że wzrost limitu gwarancji depozytów jest tymczasowy. EESA zakładała, że wyższy limit gwarancji depozytów będzie obowiązywał do 31 grudnia 2009 r. i 1 stycznia 2010 r. limit będzie znowu wynosił 100 000 USD.

Jednakże 19 maja 2009 r. Kongres przyjął Helping Families Save Their Act, który przedłużał tymczasowy wzrost limitów gwarancji depozytów w wysokości 250 000 USD do 31 grudnia 2013 r. Przedłużenie stało się faktem 20 maja 2009 r. wraz z chwilą podpisania przez prezydenta B. Obamę. Zmniejszenie limitu gwarancji depozytów do 100 000 USD zakładane było 1 stycznia 2014 r.⁸ Ostatecznie limity gwarancji depozytów w systemie FDIC nie zostały zmniejszone do 100 000 USD w 2014 r., pozostając na poziomie 250 000 USD dla wszystkich klas rachunków⁹.

21 lipca 2010 r. prezydent B. Obama podpisał the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, zwaną Dodd-Frank Act. Dodd-Frank Act stanowił, że systematycznie ważne instytucje będą pod nadzorem FED oraz zwiększył znacząco rolę FDIC¹⁰.

Nowe zadania FDIC zawierają:

- uprawnienia do uporządkowanej likwidacji dla instytucji bankowych i niebankowych instytucji finansowych, które są systematycznie ważnymi instytucjami finansowymi (*systematically important financial institutions – SIFIs*)¹¹;
- *livingwill*;

⁶ A. Szelągowska, *Upadłość Lehman Brothers Holding Inc. jako punkt zwrotny we współczesnej bankowości inwestycyjnej* [w:] *Współczesna bankowość inwestycyjna*, red. A. Szelągowska, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 402–412.

⁷ H.R. 1424 Emergency Economic Stabilization Act of 2008, www.govtrack.us/congress/bills/110/hr1424/text.

⁸ K. Szeląg, *Recent reforms of the deposit insurance system in the United States: Reasons, results, and recommendations for the European Union*, „National Bank of Poland Working Paper”, nr 59, Warszawa 2009, s. 36–40.

⁹ Strona internetowa Federal Deposit Insurance Corporation, www.fdic.gov [dostęp: 25.11.2014].

¹⁰ H.R. 4173 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, U.S. Securities Exchange Commission, www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf.

¹¹ SIFIs są instytucjami finansowymi z listy tworzonej przez Financial Stability Board, których problemy mogą zagrozić innym instytucjom finansowym i rynkom.

- wzmocnienie uprawnień do badań wstecznych (*back-up examination*) i większy dostęp do informacji;
- dyskretniejsze dla FDIC ustalanie optymalnego rozmiaru Deposit Insurance Fund;
- kilka technicznych zmian zaprojektowanych w celu zwiększenia efektywności ochrony depozytów¹².

Zarząd FDIC przyjął dwie zasady odnośnie do planów uporządkowanej likwidacji systematycznie ważnych instytucji finansowych, które będą wymagane do przygotowania i zwane są *living will*. Pierwsza zasada uporządkowanej likwidacji, wspólna z FED, wymaga, aby holdingi bankowe z całkowitymi skonsolidowanymi aktywami o wartości co najmniej 50 mld USD oraz niebankowe instytucje finansowe uznane przez Radę ds. Monitorowania Ryzyka Systemowego (Financial Stability Oversight Council – FSOC) za systemowe rozwijały, utrzymywały i cyklicznie przedkładały regulatorom plany uporządkowanej likwidacji. Plany będą określać tak jak działające podmioty o najwyższej jakości (*top-tier*), m.in. oddziały będą rozwiązane zgodnie z U.S. Bankruptcy Code.

W odpowiedzi na powyższą zasadę *living will* FDIC także wprowadziła natchmiał, bez wcześniejszego informowania lub propozycji (Interim Final Rule), wymaganie, aby instytucje depozytowe z gwarancjami FDIC o całkowitych aktywach przewyższających 50 mld USD rozwijały, utrzymywały i cyklicznie przedkładały plany zakładające sposób ich rozwiązania przez FDIC zgodny z tradycyjną uporządkowaną likwidacją zawartą w Federal Deposit Insurance Act z 1991 r.¹³

Dodd-Frank Act ustanowił FSOC. FDIC jest członkiem FSOC razem z innymi agencjami federalnymi regulującymi rynek finansowy oraz niezależnym członkiem z branży ubezpieczeniowej. FSOC przewodniczy Sekretarz Skarbu¹⁴.

Do zadań FSOC należą:

- identyfikacja obszarów mogących mieć wpływ na stabilność finansową USA;
- promocja dyscypliny rynkowej przez wyeliminowanie oczekiwań odnośnie do możliwego wsparcia udzielonego pewnym grupom interesariuszy;
- reakcja na aktualną sytuację w warunkach zagrożenia systemu finansowego¹⁵.

¹² F. Carns, *The role of deposit insurance schemes in the financial safety net*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 2.

¹³ *Ibidem* oraz M. J. Gruenberg, *Some remarks on the Crisis Resolution Regime from the FDIC perspective*.

¹⁴ H.R. 4173...

¹⁵ A. Jurkowska-Zeidler, *Instytucje ważne systemowo i ryzyko systemowe. Propozycje nowych rozwiązań regulacyjnych w sektorze finansowym*, Zeszyty Naukowe nr 11, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 83.

Tabela 2. Upadłości bankowe w USA w latach 2007–2014

Rok	Liczba upadłości
2007	3
2008	25
2009	140
2010	157
2011	92
2012	51
2013	24
2014 ¹⁶	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.fdic.gov [dostęp: 25.11.2014].

Jak wynika z tabel 1 i 2 amerykański system bankowy w latach 2007–2014 charakteryzuje się większą stabilnością niż w latach Wielkiego Kryzysu. W latach 2007–2014 dochodziło do średnio 64 upadłości bankowych rocznie, co jest znacznie lepszym wynikiem niż średnio 1951 upadłości bankowych w latach 1929–1933 oraz gorszym od 50 rocznie w latach 1934–1941. Zgodnie z tabelą 2 najwięcej upadłości bankowych przypało na lata 2009 i 2010, odpowiednio 140 i 157.

3. Mechanizm *resolution* a gwarantowanie depozytów

Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) powstał w 1974 r. przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements – BIS). Komitet powołali prezesi banków centralnych krajów należących do Grupy G10. W początkowym okresie działalności Komitet nosił nazwę Bazylejskiego Komitetu ds. Regulacji Bankowości i Procedur Nadzorczych (Basel Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices), a jego celem było wypełnienie luk występujących w systemie nadzoru bankowego¹⁷. W skład Komitetu Bazylejskiego wchodzi obecnie przedstawiciele banków centralnych oraz organów nadzoru finansowego z 27 państw świata.

Komitet Bazylejski jest forum współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie nadzoru bankowego. Komitet formułuje standardy techniczne, wytyczne oraz rekomendacje w zakresie dobrych praktyk, oczekując, iż właściwe organy poszczególnych państw wdrożą je w formie aktów prawnych w sposób,

¹⁶ Stan na dzień 25.11.2014.

¹⁷ Strona internetowa Komisji Nadzoru Finansowego, ww.knf.org.gov [dostęp: 26.11.2014].

który najlepiej odpowiada specyfice danego systemu. Komitet obsługiwany jest przez Sekretariat mieszczący się przy BIS, z siedzibą w Bazylei.

Bazylea III została ogłoszona 26 lipca 2010 r. przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, a którego implementacja ma skończyć się w styczniu 2019 r.

Bazylea III jest zestawem zreformowanych wskaźników, których celami są:

- zwiększenie zdolności sektora bankowego do absorbowania szoków w okresie kryzysów gospodarczych i finansowych;
- poprawa zarządzania ryzykiem;
- wzmocnienie transparentności banków.

Natomiast celami reformy są:

- wzrost elastyczności indywidualnych instytucji bankowych w okresach kryzysów;
- budowa sektora bankowego odpornego na szeroki zakres ryzyka.

Bazylea III zwiększa wartość relacji zwykłego kapitału własnego z 2% do 4,5% oraz relację kapitału Tier 1 z 4% do 6% wartości aktywów ważonych ryzykiem. Bez zmian pozostanie wymagany stosunek wszystkich kapitałów do aktywów ważonych ryzykiem na poziomie minimalnym 8%. Zostanie wprowadzony tzw. bufor ochronny, czyli dodatkowy zwykły kapitał własny w wysokości zapewniającej pokrycie 2,5% wartości aktywów ważonych ryzykiem. Bufor ochronny nie będzie obowiązkowy, ale banki, które nie będą go posiadały, będą mogły oczekiwać ze strony instytucji nadzorczych ograniczeń przy podziale zysków lub wypłat premii dla zarządów.

Bazylea III wprowadza także tzw. bufor antycykliczny, którego wysokość uzależniona będzie od sytuacji występującej w poszczególnych krajach i może wynosić maksymalnie 2,5%. Banki będą również zobowiązane do przestrzegania normy maksymalnego stopnia lewarowania obliczanej w oparciu na nominalnej wartości aktywów. Następne zalecenia dotyczą wskaźnika płynności. Banki będą musiały utrzymywać płynne środki w wysokości pozwalającej im przetrwanie co najmniej jednego miesiąca w przypadku pojawienia się poważnych zawirowań finansowych. Według Komitetu wyższe wymogi kapitałowe dla banków mogą przyczynić się do krótkoterminowego zmniejszenia dostępności kredytu w gospodarce i zmniejszyć efektywność banków, ale w dłuższym horyzoncie czasowym powinny zwiększyć stabilność światowego systemu finansowego¹⁸.

Inną instytucją zajmującą się tematyką gwarantowania depozytów jest założone w maju 2002 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (International Association of Deposit Insurers – IADI). Celem IADI jest zwiększenie efektywności systemów gwarantowania depozytów przez promowanie poradnictwa i międzynarodową współpracę. Członkowie IADI prowadzą badania oraz udzielają porad w celu ustabilizowania i ulepszenia systemu gwarantowa-

¹⁸ Strona internetowa Bank for International Settlements, www.bis.org [dostęp: 26.11.2014].

nia depozytów. Członkowie dzielą się swoją wiedzą i ekspertyzami poprzez udział w międzynarodowych konferencjach i forach. IADI obecnie reprezentuje 75 gwarantów depozytów, od 11 lutego 2008 r. jest wśród nich Bankowy Fundusz Gwarancyjny. IADI jest organizacją non-profit ustanowioną według szwajcarskiego prawa, z siedzibą przy BIS¹⁹.

W 2009 r. Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego oraz IADI opracowały podstawowe zasady funkcjonowania efektywnych systemów gwarantowania depozytów. Zasada 15 i 16 dotyczą mechanizmu *resolution*.

Zgodnie z zasadą 15:

- gwarant depozytów powinien być elementem sieci bezpieczeństwa systemu finansowego, która zapewnia wczesne wykrywanie zagrożenia upadłością, szybką interwencję i przeprowadzenie programu naprawczego;
- zadania przypisane uczestnikom sieci bezpieczeństwa w ramach mechanizmu naprawczego są jasno sprecyzowane i formalnie określone.

Według zasady 16:

- efektywny proces postępowania naprawczego powinien:
 - ułatwić instytucji gwarantującej depozyty sprawną i prawidłową wypłatę środków gwarantowanych;
 - ograniczyć jego koszty i negatywny wpływ na rynki;
 - maksymalizować skalę odzyskanych aktywów;
 - zabezpieczyć przed wystąpieniem zaniedbań i nadużyć.
- system gwarantowania depozytów lub inny uczestnik sieci bezpieczeństwa finansowego powinien mieć uprawnienia do utworzenia elastycznego mechanizmu wspierającego utrzymanie krytycznych funkcji banku za pomocą:
 - zakupu części aktywów przez inny podmiot;
 - przejęcia pasywów zagrożonego banku²⁰.

Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems są wartościowym punktem odniesienia dla systemów prawnych w przypadku rozwoju nowych systemów gwarantowania depozytów i reformowania istniejących już systemów gwarantowania depozytów, w ten sposób promując stabilność. Zasady są obszerne i mogą być zastosowane z uwzględnieniem szeregu krajowych uwarunkowań. IADI rewiduje zasady, żeby uwzględniały doświadczenia płynące ze współczesnego kryzysu finansowego.

¹⁹ Strona internetowa International Association of Deposit Insurers, www.iadi.org [dostęp: 26.11.2014].

²⁰ *Core principles for effective deposit insurance systems*, Basel Committee on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurance, www.bis.org/publ/bcbs156.pdf.

Podsumowanie

Wzrost bezpieczeństwa światowego systemu finansowego wymaga dalszych prac. Są prowadzone prace mające na celu uzgodnienie reguł w tym zakresie dla Unii Europejskiej, ale zdaniem autora regulatorzy powinni opracować jednolite standardy *resolution* dla wszystkich światowych rynków. W sytuacji, gdy takich jednolitych standardów nie ma, rodzi to komplikacje dla instytucji działających na rynkach międzynarodowych. Przykładowo, bank amerykański prowadzący działalność w USA i Japonii, musi przestrzegać różnych standardów *resolution*, w zależności od rynku.

Bibliografia

- A brief history of deposit insurance in the United States*, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington 1998.
- Bank for International Settlements, www.bis.org.
- Carns F., *The role of deposit insurance schemes in the financial safety net*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 2.
- Core principles for effective deposit insurance systems*, Basel Committee on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurance, www.bis.org/publ/bcbs156.pdf.
- Federal Deposit Insurance Corporation, www.fdic.gov.
- Gruenberg M.J., *Some remarks on the Crisis Resolution Regime from the FDIC perspective*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 2.
- H.R. 1424 Emergency Economic Stabilization Act of 2008, www.govtrack.us/congress/bills/110/hr1424/text.
- H.R. 4173 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, U.S. Securities Exchange Commission, www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf.
- International Association of Deposit Insurers, www.iadi.org.
- Janusz A., *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomica” 2013, nr 47, vol. 3.
- Jurkowska-Zeidler A., *Instytucje ważne systemowo i ryzyko systemowe. Propozycje nowych rozwiązań regulacyjnych w sektorze finansowym*, Zeszyty Naukowe nr 11, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.
- Komisja Nadzoru Finansowego, www.knf.org.gov.
- Obal T., *Państwa Ameryki Północnej [w:] System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie: dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Pruski J., *Perspektywy resolution w Polsce*, red. E. Balcerowicz, Zeszyty BRE Bank – CASE 2013, nr 124.
- Szeląg K., *Recent reforms of the deposit insurance system in the United States: Reasons, results, and recommendations for the European Union*, „National Bank of Poland Working Paper”, nr 59, Warszawa 2009.

Szelałowska A., *Upadłość Lehman Brothers Holding Inc. jako punkt zwrotny we współczesnej bankowości inwestycyjnej* [w:] *Współczesna bankowość inwestycyjna*, red. A. Szelałowska, CeDeWu, Warszawa 2009.

Streszczenie

Celem artykułu było porównanie podejścia do *bank resolution*, czyli uporządkowanej likwidacji banków w czasie Wielkiego Kryzysu oraz po roku 2007. Obydwa kryzysy różnią się istotnie od siebie pod względem podejścia do kwestii uporządkowanej likwidacji banków.

FDIC powstała dopiero w 1933 r. w czasie Wielkiego Kryzysu i gwarantowała depozyty banków należących do niej, wcześniej istniały stanowe systemy gwarantowania depozytów. Z kolei podczas współczesnego kryzysu w ramach procesu *resolution* występuje szeroki zakres wykorzystywanych narzędzi, do których należą bank pomostowy, likwidacja oraz wypłata depozytów, OBA, P&A. Amerykański system bankowy w latach 2007–2014 charakteryzuje się większym poziomem stabilności niż w latach 1929–1933, co świadczy o potrzebie istnienia FDIC, FED oraz regulacji prawnych w celu zapewnienia stabilności amerykańskiego systemu finansowego. Ponadto w czasach współczesnych istnieją inne instytucje, takie jak BIS, czy IADI, które zajmują się opracowywaniem standardów i rekomendacji w celu zwiększenia bezpieczeństwa światowego systemu finansowego.

Słowa kluczowe: bank resolution, FDIC, Wielki Kryzys, współczesny kryzys finansowy

BANK RESOLUTION DURING THE GREAT DEPRESSION AND THE GREAT RECESSION

Summary

Crises are an integral part of economy. In the era of globalization and regionalization the world economy is particularly vulnerable to the occurrence and transmission of financial crises. The Great Depression is often compared to the Great Recession.

Banking sector is one of the most important in global economy. Banking resolution is getting more popular recently. The origins of banking resolution are in 1930s, in the United States of America. FDIC was established in 1933 in response to bank failures. FDIC provided deposit insurance to banks. Nowadays, banking resolution contains also bridge bank, OBA and P & A. The role of banking resolution is changing.

BCBS develops international regulatory capital standards. Basel III is a comprehensive set of reform measures, developed by the BCBS, to strengthen the regulation, supervision, and risk management of the banking sector. The measures include both liquidity and capital reforms.