

Andrzej Dżuryk*

Finansowanie banków w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Wstęp

Strategia finansowania jest kluczowym elementem planu przymusowej restrukturyzacji. Jej sformułowanie *ex ante* jest warunkiem koniecznym i będzie decydowało o skuteczności planu. Niezbędne jest opracowanie i przetestowanie planów działania w warunkach skrajnych, w szczególności dla banków ważnych systemowo. W praktyce jednak mogą pojawić się różnorodne trudności, które wymagają wcześniejszej identyfikacji i wypracowania właściwych działań zaradczych, zwłaszcza w obszarze potrzeb płynnościowych, zabezpieczenia finansowania w sytuacji awaryjnej oraz szeroko rozumianego wsparcia planów finansowania w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*).

Celem badania było wypracowanie stanowiska polskich ekspertów w konsultacjach Rady Stabilności Finansowej (RSF)¹ w sprawie strategii finansowania banków w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków [Financial Stability Board, 2017]. Wspólne stanowisko polskich ekspertów zostało uzyskane przy wykorzystaniu zmodyfikowanej metody delfickiej². Metoda delficka należy do grupy metod heurystycznych³, które wykorzystują doświadczenie, wiedzę oraz opinie specjalistów w danej dziedzinie. Metoda ta służy do badania i rozwiązywania problemów o charakterze strategicznym za pomocą serii ankiet. Prowadzi ona do uzyskania opinii ekspertów w sposób pośredni. Ekspertci odnoszą się do zadanych w ankiecie pytań, opisujących dany problem, których liczba nie powinna przekraczać 25, i prognozują hipotetyczny rozwój zdarzeń.

* Dr, Katedra Bankowości i Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, andrzej.dzuryk@ug.edu.pl

¹ Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board) promuje globalną stabilność finansową poprzez koordynację działań regulacyjnych, nadzorczych i innych finansowych polityk sektorowych oraz zapewnia kontakt z krajami niebędącymi członkami Rady.

² Metodę delficką opisali w latach 50. XX w. O. Helmer i N. Dalkey [Krawczyk, Habrzyk, 2018].

³ Techniki i metody heurystyczne (inaczej innowatyka lub inwentyka) to ogół sposobów i reguł postępowania służących podejmowaniu najważniejszych decyzji w skomplikowanych sytuacjach, wymagających analizy dostępnych informacji oraz przewidywania zjawisk przyszłych, opartych na twórczym myśleniu i kombinacjach logicznych [Jełowicki i inni, 1979, s. 223; Martyniak, 1997, s. 7–11, 14, 22–39].

Ankiety kieruje się do specjalistów z danej dziedziny. Mają oni możliwość przedstawienia swojej opinii na dany temat oraz odpowiedzi na pytania dodatkowe. Uzyskane odpowiedzi z listą uwag i uzasadnieniem są następnie, w formie anonimowej, przekazywane im powtórnie. Badany problem jest rozważany przez ekspertów w kilku rundach, w ramach których używa się wspólną propozycję lub rozwiązanie problemu⁴. Zdaniem autora przedmiotowa materia dobrze nadaje się do badania za pomocą przyjętej metody. Strategiczny i wysoce złożony charakter problemu, wnioskowanie na temat skutków konsultowanych propozycji rozwiązań, wymóg specjalistycznej wiedzy eksperckiej oraz syntetyczny charakter badania – cechy te dobrze wypełniają specyfikę zastosowanej metody badawczej.

Do udziału w badaniu zostali zaproszeni eksperci reprezentujący banki, ciała regulacyjne, firmy prawnicze oraz przedstawiciele środowiska akademickiego. Otrzymali oni wybrane fragmenty materiału konsultacyjnego oraz pytania zawarte w materiale konsultacyjnym RSF. Eksperti mieli zagwarantowaną anonimowość. W ramach badania otrzymano ponad 20 odpowiedzi. Zostały one pogrupowane merytorycznie i zaprezentowane w postaci anonimowej tym ekspertom, którzy wzięli udział w badaniu. Byli oni poproszeni o wskazanie odpowiedzi, które powinny znaleźć się w ostatecznym stanowisku, jak również o wskazanie opinii, z którymi się nie zgadzają. Eksperti mieli możliwość zmiany swoich wcześniejszych stanowisk pod wpływem argumentów innych uczestników badania, których wcześniej nie znali. Na podstawie otrzymanych finalnych wypowiedzi ekspertów autor opracował syntezę opinii interesariuszy polskiego systemu finansowego, która stanowi stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF)⁵ [Europejski Kongres Finansowy, 2018]. Stanowisko to zostało następnie przedstawione przez autora na konferencji „Zarządzanie Ryzykiem i Kapitałem w Bankach”, która odbyła się w Warszawie pod patronatem Narodowego Banku Polskiego [Narodowy Bank Polski, 2018].

1. Wyzwania dla strategii finansowania

Podstawową trudnością będzie ustalenie potrzeb płynnościowych w sytuacji kryzysowej o nieznanym podłożu i okolicznościach, na podstawie dotychczasowych obserwowanych na rynku sytuacji kryzysowych. Dostępność do założonych źródeł płynności zależy od wielu czynników, a potrzeby finansowe mogą zmieniać się bardzo szybko, nie zawsze w przewidywalny sposób. Strategia finansowania może więc nie uwzględniać

⁴ W przypadku bardziej złożonych sytuacji wykorzystuje się statystyczne metody analityczne.

⁵ Celem Europejskiego Kongresu Finansowego jest debata na temat bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i Polski.

w wystarczający sposób wszystkich potencjalnych problemów albo uwzględniać je w niewystarczający sposób. Ponadto dla rynków, na których nie było dotąd przypadków upadłości istotnych lokalnie banków, trudno oszacować wykonalność planowanej opcji naprawy.

Określenie potrzeb płynnościowych podmiotu w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zależy od przyjętego scenariusza, natomiast problemem jest zasadnicza trudność w modelowaniu elementów behawioralnych i rynkowych. Prognozowane problemy i szoki mogą okazać się silniejsze niż te, które wzięto pod uwagę przy ustalaniu strategii finansowania, a skrajnie negatywnym scenariuszem byłaby materializacja zdarzenia nadzwyczajnego („czarny łabędź”). W efekcie zgromadzone rezerwy płynności mogą szybko się wyczerpać i okazać niewystarczające w stosunku do potrzeb, a zakładane źródła płynności mogą być niedostępne z powodu szerszych problemów rynkowych. Brak dostępu do rynkowych źródeł finansowania w sytuacji kryzysowej może przekładać się na konieczność skorzystania z niestandardowych instrumentów banku centralnego. Problemem może być wówczas brak odpowiednich zabezpieczeń w postaci wysoko płynnych aktywów (HQLA), ze względu na wykorzystanie ich w fazie restrukturyzacji, z uwagi na brak akceptacji określonych typów aktywów na zabezpieczenie i wspomniany wyżej ostrzejszy od przewidywanego scenariusz rynkowy (niższa wartość aktywów i mniejszy popyt skutkujący większymi redukcjami). Niezbędnym warunkiem skorzystania z niestandardowych instrumentów banku centralnego jest odebranie uprawnień dotychczasowym właścicielom podmiotu, aby uniknąć hazardu moralnego (nie jest to jednak zgodne z obecnymi przepisami na poziomie UE). Istotne wydaje się wypracowanie własnej polityki informacyjnej ze strony organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i banku centralnego, jako ostatecznego dostawcy płynności. Właściwa polityka informacyjna powinna zapobiegać pojawieniu się sytuacji paniki (*contagion effect*), skutkującej gwałtownym wycofaniem depozytów bankowych, której poziom jest trudny do oszacowania, a skutkiem może być utrata płynności przez globalnie systemowo ważny bank (*globally systemically important bank*, G-SIB) będący w dobrej sytuacji płynnościowej. Taka aktywność medialna nie powinna ograniczać się tylko do klasycznych mediów, ale też powinna przewidywać szeroką ofensywę m.in. w mediach społecznościowych. W przypadku wystąpienia negatywnego scenariusza wyzwaniem będzie właściwe zarządzanie ryzykiem płynności, a także skrupulatne monitorowanie potrzeb finansowania i raportowanie do podmiotu odpowiedzialnego za proces uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków. Odpowiednia dostępność danych oraz koordynacja informacji niezbędnych do bieżącej oceny na poziomie skonsolidowanym

pozwołyby na wiarygodne prognozowanie przyszłych potrzeb płynnościowych oraz działań zaradczych, szczególnie w aspekcie płynności bieżącej i śróddziennej oraz szybką identyfikację innych działających na rynku podmiotów o podobnym profilu celem notyfikacji i wprowadzenia zwiększonych obowiązków monitorowania i raportowania nadzorczego.

Doświadczenia ostatniego globalnego kryzysu finansowego pokazują, iż krajowy prawodawca może wprowadzić regulacje utrudniające, bądź wręcz uniemożliwiające, realizację działań wcześniej przewidzianych w strategii finansowania poprzez ograniczenie możliwości wykorzystania posiadanych aktywów jako zabezpieczenia w procesie nadzwyczajnego pozyskiwania płynności. Ryzyko prawne jest również związane z realizacją różnych umów ramowych, m.in. dla transakcji pochodnych, które mogą w poszczególnych jurysdykcjach rodzić problemy natury egzekucyjnej, a tym samym mogą uniemożliwić lub utrudnić skuteczną i płynną realizację strategii finansowania. Wiązać się ono może również z niewystarczającym rozwojem instytucji prawnych w niektórych jurysdykcjach, co może prowadzić do perturbacji w skutecznym realizowaniu strategii finansowania. Ryzyko prawne to również kwestia niedopasowania umów regulujących wzajemne zobowiązania o charakterze finansowym między kontrahentami.

W przypadku grup transgranicznych wyzwaniem mogą być różnice wynikające z odmienności prowadzonych polityk banków centralnych, np. w zakresie skupu wierzytelności. Duże wyzwaniem mogą stanowić niespójne oczekiwania organów nadzoru i organów przymusowej restrukturyzacji w zakresie wymaganych poziomów płynności i źródeł jej finansowania. Potencjalne trudności mogą być związane z osiągnięciem porozumień transgranicznych dotyczących podziału kosztów procesu przymusowej restrukturyzacji pomiędzy podmiotami w grupie bankowej. Zarówno dyrektywa BBRD [*directive*, 2014], jak i wytyczne FSB [*Financial Stability Board*, 2011; 2012] stworzyły ogólne ramy dla ustalenia wkładów poszczególnych organów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w finansowanie procesu. Jednak w praktyce można się spodziewać trudności na etapie negocjowania konkretnych porozumień.

2. Potrzeby płynnościowe

Ważnym elementem strategii finansowania jest możliwość skorzystania ze standardowych instrumentów banku centralnego. Należałoby doprecyzować, co rozumiemy pod pojęciem standardowych i niestandardowych instrumentów wsparcia płynnościowego z banku centralnego. W poszczególnych krajach banki centralne prezentują różnorodne rozwiązania w tym zakresie. Właściwe rozróżnienie instrumentów jest

niezbędne dla prawidłowego określenia potencjalnych źródeł pokrycia potrzeb płynnościowych na cele procesu przymusowej restrukturyzacji. Potencjalni uczestnicy procesu powinni mieć w tej kwestii jasność *ex ante*, a nie dopiero w sytuacji awaryjnej.

W przypadku konieczności podjęcia przymusowej restrukturyzacji banku systemowo ważnego, w sektorze bankowym, oprócz istotnego wzrostu wrażliwości na ryzyko kontrahenta oraz skrócenia terminu zapadalności pożyczek międzybankowych pojawiają się także zmiany strukturalne. Zmiany te polegają głównie na kurczeniu się sieci międzybankowej przy jednoczesnym wzmocnieniu roli banków odgrywających kluczową rolę w tej sieci, co prowadzi do pogłębienia różnic w dostępie do płynności zależnie od pozycji banku w sieci międzybankowej. Trzeba uwzględnić fakt, iż struktura rynków międzybankowych jest wielopoziomowa, co oznacza, iż większość banków nie pożycza sobie nawzajem bezpośrednio, ale za pośrednictwem banków pośredniczących.

W trakcie sporządzania planu finansowania warto wziąć pod uwagę ryzyko płynności rynkowej. W zwykłych warunkach upłynnienie aktywów po cenie rynkowej lub zbliżonej zwykle nie jest problemem. W sytuacji szoku zewnętrznego lub wewnętrznego uczestnicy rynku mogą się częściowo wycofać, co może spowodować spadek popytu i konieczność spieniężenia aktywów po cenie znacznie niższej od rynkowej, zwiększając tym samym straty i powodując znaczne oderwanie planów finansowania od rzeczywistych możliwości. W tym kontekście warto zastanowić się nad zwiększeniem poduszki płynnościowej dla banków ważnych systemowo. Być może zwiększenie wymogu w *LCR*⁶ i *NSFR*⁷ byłoby dobrym rozwiązaniem. W razie wystąpienia problemów, w fazie przed restrukturyzacją, ważniejsza niż dokapitalizowanie jest płynność, więc priorytetem powinno być podtrzymanie płynności krótkoterminowej, żeby „kupić sobie czas” na działanie.

Szacowanie potrzeb płynnościowych mogłoby obejmować system kontroli wewnętrznej, który powinien uwzględniać również ryzyko płynności, a przede wszystkim zapewnienie prawidłowego i skutecznego funkcjonowania procesu zarządzania ryzykiem płynności. Powiązanie tego aspektu z mechanizmem ujawnień publicznych umożliwiłoby uczestnikom rynku rzetelną ocenę systemu zarządzania ryzykiem płynności banku oraz jego pozycji płynności w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Kwestia ta mogłaby być uzupełniona o zagadnienie narzędzi służących

⁶ Wskaźnik pokrycia wypływów netto (*liquidity coverage ratio*) – krótkoterminowa norma płynności [Flotyński, 2017, s. 45].

⁷ Wskaźnik stabilnego finansowania netto (*net stable funding ratio*) – długoterminowa norma płynności [Flotyński, 2017, s. 45].

kompleksowemu pomiarowi ryzyka płynności, w celu wsparcia procesu zarządzania ryzykiem płynności dla identyfikacji zwiększonego ryzyka lub pojawiających się słabych punktów pozycji płynnościowej czy też wzrostu zapotrzebowania na płynność.

3. Zabezpieczenie

Sama identyfikacja aktywów nie wydaje się stanowić problemu. Problematyczne natomiast może być ich wykorzystanie jako zabezpieczenie finansowania ze źródeł prywatnych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że są to często fundusze finansowane przez banki (np. we Włoszech). Takie rozwiązanie niesie za sobą możliwość wystąpienia ryzyka systemowego – przerzucenia problemów dużego banku na grupę banków lub nawet na cały sektor bankowy, stąd powinno być ono wyeliminowane. W czasie wdrażania określonej strategii przymusowej restrukturyzacji może okazać się, że na skutek wyjątkowych problemów rynkowych założone finansowanie z sektora prywatnego nie będzie możliwe z uwagi na fakt, że pewne typy aktywów nie będą akceptowane. Ponadto może wystąpić zjawisko koncentracji, a tym samym ograniczenie zbywalności danych aktywów. Ograniczona dostępność prywatnych źródeł powoduje, że potencjalny koszt przeprowadzenia transakcji nawet o charakterze zabezpieczonym z podmiotami prywatnymi jest trudny do oszacowania oraz przetestowania, co utrudnia ocenę wpływu tego typu transakcji na rentowność i wypłacalność w sytuacji przymusowej restrukturyzacji. Przeszkoda tego typu może zostać usunięta poprzez zastosowanie wsparcia od instytucji sektora publicznego. Powstaje wtedy pytanie, w jakim zakresie i skali możliwe jest ono do zastosowania. Aktualnie brak jest informacji o warunkach udzielania nadzwyczajnego wsparcia płynnościowego przez bank centralny, a plan przymusowej restrukturyzacji nie może zakładać wykorzystania jego nadzwyczajnych instrumentów. Niemniej jednak podmiot w procesie restrukturyzacji może się o takie wsparcie ubiegać, po spełnieniu określonych warunków. Tego typu przeszkodę można usunąć, informując banki o rodzajach zabezpieczeń, które mogą zostać przyjęte przez bank centralny w operacjach nadzwyczajnych.

Ze względu na fakt, że ewentualne wsparcie ze strony banku centralnego nie może odbywać się na zasadach istotnie odbiegających od rynkowych, banki powinny posiadać wystarczającą ilość nieobciążonych aktywów mogących służyć za zabezpieczenie i dzięki temu skorzystać z infrastruktury udostępnianej bankom komercyjnym na zasadzie pożyczkodawcy ostatniej instancji. Istotny jest więc bieżący monitoring pozycji bilansowych służących jako ewentualne zabezpieczenie dla transakcji z bankiem

centralnym. Należałoby także w większym stopniu ograniczyć wskaźnik dźwigni finansowej (*leverage ratio*) w bankach ważnych systemowo.

Główną przeszkodą w odniesieniu do wykorzystania aktywów, które mogłyby zostać użyte jako zabezpieczenie prywatnych źródeł finansowania może okazać się brak aktualnej wyceny tych aktywów dokonanych ostrożnymi metodami, a która musi być wykonana w krótkim czasie, w sytuacji, gdy wartość aktywów zapisana w księgach restrukturyzowanego podmiotu może znacząco odbiegać od ich wartości realnej. W związku z tym aktywa banku powinny podlegać regularnej wycenie przez niezależnych i wiarygodnych ekspertów uznanych na rynku, przy użyciu szeregu ostrożnych metod szacowania stosowanych przez prywatnych dostawców finansowania, tak aby przekonać ich do podjęcia ryzyka zainwestowania środków.

Istotna trudność w wykorzystaniu aktywów może też wynikać z przewidywań zachowania poszczególnych uczestników rynków w nietypowej, stresowej sytuacji. Trudno założyć, iż zachowania obserwowane w przeszłości będą się realizować w aktualnej sytuacji kryzysowej. Również działania spekulacyjne, które mogą pojawić się na rynku, będą miały wpływ na zabezpieczenie źródeł finansowania (np. w przypadku dopasowania struktury walutowej). Oszacowanie możliwości i realizacja opcji naprawczych, o znaczących rozmiarach i skutkach, jak np. wydzielenie i zbycie części banku, w przypadku sytuacji kryzysowej może być obarczone znaczącym błędem.

Przeszkodą w odniesieniu do wykorzystania aktywów, które mogłyby zostać użyte jako zabezpieczenie tymczasowych źródeł finansowania z sektora publicznego, mogą okazać się obawy, iż finansowanie zostanie uznane przez Komisję Europejską za niedozwoloną pomoc publiczną, co skutkowałoby obowiązkiem natychmiastowego zwrotu tego finansowania wraz z odsetkami od dnia udzielenia niedozwolonej pomocy. Problem braku definicji oraz procedur dotyczących ewentualnej tymczasowej pomocy publicznej może być ograniczony poprzez dołożenie należytych starań, aby finansowanie z sektora publicznego odbyło się na warunkach rynkowych. Dowodem na realizację transakcji na zasadach rynkowych jest pozytywny wynik testu prywatnego inwestora. Test ten powinien dowodzić, iż aktywa banku stanowiące zabezpieczenie finansowania publicznego są na tyle wiarygodne i oszacowane rzetelnie, iż mogłyby służyć jako standardowe zabezpieczenie finansowania prywatnego.

Przeszkody prawne, które mogą utrudniać lub uniemożliwiać wykorzystywanie posiadanych aktywów jako zabezpieczenie źródeł finansowania, mogą być co do zasady skutecznie usuwane jedynie w ramach macierzystej jurysdykcji, bowiem mówimy o bankach systemowo ważnych,

których niekontrolowana upadłość mogłaby wywołać kryzys systemowy w danym kraju. Przeszkód prawnych nie da się natomiast skutecznie usunąć w odniesieniu do jurysdykcji goszczących, które w obliczu kryzysu będą starały się przede wszystkim chronić swój sektor bankowy. W Polsce regulator kwestionuje zastosowanie finansowania zabezpieczonego, tj. listów zastawnych emitowanych przez banki hipoteczne, jako opcji naprawy na poziomie podmiotu dominującego (poprzez transfer środków w ramach grupy kapitałowej). Jako że to właśnie instrumenty zabezpieczone będą, ze względu na bezpieczeństwo, jakie dają inwestorom, najbardziej prawdopodobnym instrumentem finansowania w sytuacji kryzysowej, podobne rekomendacje dotyczące zastosowania instrumentów zabezpieczonych powinny dotyczyć również planów naprawy.

4. Wsparcie planów finansowania

Opracowaniu i wdrożeniu planów finansowania musi towarzyszyć szereg działań w zakresie ograniczenia ryzyka i aktywności medialnej (*public relations*). Czynności z zakresu ograniczania ryzyka to przede wszystkim wzmocnienie procesu windykacji oraz czasowe wstrzymanie lub istotne ograniczenie akcji kredytowej, która koncentrować się powinna jedynie na kredytach zabezpieczanych na aktywach o wysokim stopniu odzysku. Równoległe powinien zostać stworzony i wdrożony plan komunikacji i spójnego przekazu medialnego poprzez przygotowanie gotowych wzorcowych komunikatów i wyznaczenie instrumentów przekazu tych informacji, zmierzających do ustabilizowania sytuacji banku i uwiarygodnienia zarówno podejmowanych działań naprawczych, jak i wizerunku samego banku. Odnosi się to zarówno do komunikacji na zewnątrz banku, jak i do pracowników celem zatrzymania ich w banku i przekonania, że wszczęte działania doprowadzą do wyjścia z przejściowych trudności. Właściwa komunikacja ma istotny wpływ na wdrażany plan finansowania i odzyskanie płynności przez bank.

Należałoby opracować wytyczne obejmujące: strukturę i sposoby raportowania oraz inne aspekty operacyjnego funkcjonowania w sytuacji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Raporty nadzorcze bazują w dużej mierze na audytowanych danych charakteryzujących się dużym opóźnieniem, stąd jest potrzebny inny system raportowania. Kluczowe znaczenie ma wiarygodność i aktualność informacji będących w posiadaniu organu ds. przymusowej restrukturyzacji. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, które towarzyszą niestandardowemu raportowaniu, organy ds. przymusowej restrukturyzacji powinny w większym stopniu korzystać ze standardowych raportów przygotowywanych przez banki i przekazywanych do odpowiednich organów. Takie podejście gwarantowałoby

nie tylko dostęp do rzetelnych danych zweryfikowanych w procesie ich generowania we wcześniejszych okresach, ale również ich dostępność z większą częstotliwością w odpowiednich instytucjach gromadzących dane z sektora bankowego. Co więcej, wygenerowanie standardowego zestawienia przez bank na indywidualne zapytanie organu ds. przymusowej restrukturyzacji mogłoby odbyć się w znacznie krótszym czasie niż niestandardowe przetwarzanie, niosące dodatkowo ryzyko braku pełnej porównywalności w skali sektora. Uzasadnionym postulatem wydaje się zapewnienie szybkiego dostępu do danych niezbędnych dla organu ds. przymusowej restrukturyzacji z raportów i zestawień regularnie dostarczanych przez banki do innych instytucji nadzorczych, jak również otwarty dialog w przypadku dedykowanych raportów, wymagających indywidualnego przygotowania przez banki. Z maksymalnym wyprzedzeniem, np. już na etapie realizacji planu naprawy, należy „wtajemniczyć” banki wytypowane jako kandydaci do przejęcia danej instytucji, celem przeprowadzenia wstępnej wyceny i skrócenia oraz ułatwienia fazy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*vide* przejęcie Banco Popular przez Santander) [Aguado, Guarascio, 2017].

Organy ds. przymusowej restrukturyzacji powinny być bardzo wyczulone na proponowane działania w planach finansowania w przymusowej restrukturyzacji, których skuteczność będzie zależała od stanu regulacji prawnych w obcych jurysdykcjach. Nawet bowiem, gdy takie działania są wcześniej możliwe, to może okazać się, iż w momencie kiedy będą musiały zostać podjęte, nie będą one prawnie dopuszczalne w danej jurysdykcji.

Inną istotną kwestią w zakresie działań niezbędnych do podjęcia przez banki oraz organy ds. przymusowej restrukturyzacji jest przejrzysta współpraca w ramach wyznaczenia funkcji krytycznych dla instytucji, które odgrywają ważną rolę zarówno w planach przymusowej restrukturyzacji, jak i w planach naprawy. W sytuacji gdy bank jest częścią grupy transgranicznej, stosującej spójną metodologię dla wyznaczenia funkcji krytycznych w poszczególnych jednostkach, doprecyzowanie jednolitych kryteriów wyboru i listy funkcji krytycznych przez banki we współpracy z organami ds. przymusowej restrukturyzacji nabiera szczególnego znaczenia dla zapewnienia właściwego zarządzania i odpowiedniego podejścia do części działalności stanowiącej funkcje krytyczne nie tylko w procedurze naprawy czy przymusowej restrukturyzacji, ale również na wcześniejszych etapach zarządzania. Zestaw funkcji krytycznych, właściwych dla procesu restrukturyzacji oraz likwidacji, może, ale nie musi się pokrywać. Z drugiej strony, banki powinny mieć prawo w szerszym zakresie zapoznać się z planami przymusowej restrukturyzacji, przygotowywanymi przez organ przymusowej restrukturyzacji (obecnie planowane jest jedynie

udostępnianie streszczenia kluczowych aspektów planu), jeżeli mają dostosować swoje plany awaryjne płynności do planów restrukturyzacji i zapewnić ich wykonalność. Wskazany jest większy dialog w tym zakresie z organami przymusowej restrukturyzacji. Konieczne jest zwiększenie uwagi na zapewnienie odpowiednich kompetencji i zasobów (w tym ciągłości pracy kompetentnych ekspertów) zarówno po stronie organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i restrukturyzowanego banku.

W planach finansowania należy przyjąć pesymistyczne założenia dotyczące możliwego ubytku środków w ramach jednostki oraz całej grupy kapitałowej na poziomie skonsolidowanym. Trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, jaka jest tolerancja deponentów na problemy banków i czy system gwarantowania depozytów jest tutaj wystarczającym zabezpieczeniem dla deponentów posiadających środki do ekwiwalentu 100 tys. euro i jaka będzie skala odpływu w grupie deponentów posiadających środki powyżej tego progu w danym banku? Uwaga ta dotyczy również wszelkich innych zobowiązań, które są wymagalne w krótkim okresie lub ze względu na zapisy w umowach przyporządkowane są do pasywów długoterminowych, a w wyniku niekorzystnych warunków mogą stać się wymagalne w krótkim okresie, aczkolwiek postulat ten wydaje się być trudnym do zrealizowania. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na ekspozycję na ryzyko rynkowe i derywaty. Wystawione instrumenty pochodne, zwłaszcza opcje typu amerykańskiego, mogą być przedstawione do wykonania przez nabywcę w dowolnym momencie. Nabywcy takich opcji mogą zamykać pozycje w sytuacji kryzysowej. Może to spowodować konieczność dokonania większej skali rozliczeń, niż wynikałoby to z wewnętrznych modeli banku. Sytuację mogą dodatkowo pogarszać pozycje niepokryte.

Zakończenie

Dokument konsultacyjny Rady Stabilności Finansowej zawierał propozycje rekomendacji tworzenia planu finansowania w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*resolution*). Zostały one oparte na wcześniejszych rekomendacjach tej instytucji w zakresie czasowego finansowania globalnie systemowo ważnych banków w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [Financial Stability Board, 2016] oraz istniejących rekomendacji organów nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w zakresie odpowiednio zarządzania ryzykiem płynności i planowania procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W ramach przedstawionej propozycji rekomendacji zidentyfikowano następujące zagadnienia:

- zapewnienie trwałej zdolności do monitorowania, raportowania i szacowania potrzeb finansowania w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz realizacji strategii finansowania;
- tworzenie planu finansowania w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez podmioty odpowiedzialne;
- wykorzystanie aktywów podmiotów w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz prywatnych źródeł finansowania;
- czasowy dostęp do pomocowych środków publicznych finansowania oraz standardowych narzędzi banku centralnego;
- przepływ informacji i koordynacja działań między podmiotami odpowiedzialnymi.

Opinie polskich ekspertów były zasadniczo zgodne z propozycjami rekomendacji Rady Stabilności Finansowej, aczkolwiek wniosły szereg nowych elementów, które zostały omówione w niniejszym artykule.

Literatura

- Aguado J., Guarascio F. (2017), *ECB triggers overnight Santander rescue of Spain's Banco Popular*, Reuters, 7 June, <https://www.reuters.com/article/us-popular-m-a-santander/ecb-triggers-overnight-santander-rescue-of-spains-banco-popular-idUSKBN18Y0IU>.
- Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU; and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, L 173/190, 12.6.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=PL>.
- Europejski Kongres Finansowy, www.efcongress.com.
- Flotyński M. (2017), *Wskaźnik stabilnego finansowania netto (NSFR) a zmiany w strukturze aktywów i pasywów banków*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 325.
- Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan. Consultative Document* (2017), Financial Stability Board, 30 November, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/301117-2.pdf>.
- Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank, Financial Stability Board, 18 August 2016, <http://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%9CG-SIB%E2%80%9D.pdf>.
- Jełowicki M., Kieźuń W., Leoński Z., Ostapczuk B. (1979), *Teoria organizacji i zarządzania*, PWN, Warszawa.

- Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Annex III 'Essential elements of recovery and resolution plans'* (2011), Financial Stability Board, October, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf, zmiana October 2014, http://www.financialstabilityboard.org/2014/10/r_141015/.
- Krawczyk B., Habrzyk P., *Technika delficka*, w: *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Technika_delficka.
- Martyniak Z. (1997), *Wstęp do inwentyki*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Narodowy Bank Polski (2018), Konferencja „Zarządzanie Ryzykiem i Kapitałem w Bankach”, Warszawa, 23 lutego, <http://zrk.projektekf.pl/>.
- Rada Stabilności Finansowej, <http://www.fsb.org/what-we-do/>.
- Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational* (2012), Financial Stability Board, November, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_121102.pdf?page_moved.
- Stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego w konsultacjach Rady Stabilności Finansowej w sprawie strategii finansowania banków w procesie resolution* (2018), Europejski Kongres Finansowy, styczeń, http://www.efcongress.com/sites/default/files/analizy/stanowisko_ekf_dot._strategii_finansowania_w_resolution.pdf.

Streszczenie

Istnieje szereg wyzwań w procesie tworzenia trwałych zdolności umożliwiających wdrożenie strategii finansowania w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Obejmują one: szacowanie potrzeb płynnościowych, politykę informacyjną, monitoring i sprawozdawczość potrzeb finansowych, ryzyko prawne, zróżnicowane polityk banków centralnych, brak spójności oczekiwań organów nadzorczych, umowy transgraniczne. W zakresie szacowania potrzeb płynnościowych w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy mieć jasność co do standardowych i nadzwyczajnych narzędzi wsparcia banku centralnego, posiadać świadomość zachodzących zmian strukturalnych w sektorze bankowym, rozumieć mechanizmy ryzyka płynności rynkowej oraz zapewnić odpowiednie mechanizmy kontrolne w bankach. Podstawowa trudność mobilizacji aktywów wykorzystywanych jako zabezpieczenie dotyczy głównie prywatnych źródeł finansowania i zawiera m.in.: ryzyko systemowe, ograniczone zasoby, brak kwalifikowalności aktywów i ich koncentrację. Remedium mogą stanowić środki publiczne. To z kolei wymaga właściwej polityki informacyjnej, dostępu do nieobciążonych aktywów, monitoringu i regularnej wyceny tych aktywów w warunkach stresowych. Należy przeprowadzić test prywatnego inwestora, aby uniknąć ewentualnej kwalifikacji nieuprawnionej pomocy publicznej. Inne działania, które powinny zostać podjęte przez globalnie systemowo ważne banki i właściwe podmioty wspierające tworzenie i wdrażanie planów finansowania, to: ograniczenie ryzyka kredytowego, działania medialne, szybki dostęp do krytycznych danych, obserwacja zmieniających się przepisów prawnych, przejrzystość planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, konserwatywne założenia utraty funduszy. Kolejny element strategii finansowania, który należy wziąć pod

uwagę, to zapewnienie płynności w krajach gościnnych. Zapewnienie przetrwania problemowej instytucji jest zadaniem pierwszoplanowym i powinno to być odpowiednio zakomunikowane w ramach sektora finansowego.

Słowa kluczowe

stabilność systemu finansowego, rada stabilności finansowej, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, *BRRD*, finansowanie w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, globalnie systemowo ważne banki

Funding of Banks in Resolution (Summary)

There is a number of challenges in the process of development of solid capabilities facilitating the implementation of the funding strategy in resolution process. They include: an assessment of liquidity needs, policy of information disclosure, financial needs monitoring and reporting, legal risk, central banks' diverging policies, lack of consistency in supervisory authorities' expectations and cross border agreements. Regarding liquidity requirements assessment in resolution, there needs to be: clarity of ordinary and extraordinary central bank's support instruments, an understanding of structural changes in the banking sector and the mechanisms of market liquidity risk, and banks' internal controls. There are many challenges to the mobilisation of assets to be used as a collateral, particularly regarding private sector founding sources. They include: systemic risk, scarce private financing, lack of assets' eligibility, assets' concentration. A remedy to those obstacles could be public sector funding. This would require: proper information policy, access to unencumbered assets, the monitoring and frequent valuation of those assets in market stress environment. Private investor test should be ensured to avoid illegal public aid. Additional actions to be taken by G-SIBs and relevant authorities supporting the development and implementation of funding plans comprise: mitigation of credit risk, PR, prompt access to critical data, monitoring of changes of local jurisdictions, transparent resolution plans, conservative assumptions to loss of funds. Other element of funding strategy that shall be considered is the liquidity of host country operations. Saving the problem entity is the overarching goal and it shall be properly communicated to the financial sector.

Keywords

financial system stability, financial stability board, resolution, *BRRD*, funding in resolution, G-SIB