

Stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego¹ dotyczące propozycji przedstawionej przez Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board) w dokumencie konsultacyjnym “Guiding Principles on the Temporary Funding Needed to Support the Orderly Resolution of a Global Systemically Important Bank”²

Metodologia opracowania stanowiska

Opracowanie stanowiska przebiegało w trzech etapach.

Etap 1

Do wzięcia udziału w badaniu zaproszono grupę ekspertów obejmującą ponad 80 specjalistów. Przesłano im opis projektu oraz wybrane pytania konsultacyjne łącznie ze streszczeniami kluczowych fragmentów dokumentu konsultacyjnego FSB (w tłumaczeniu na język polski). Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

Etap 2

Do Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową³ wpłynęło 31 opinii (od indywidualnych ekspertów, grup ekspertów oraz 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 konsultacji tych sformułowań, które powinny znaleźć się w stanowisku końcowym, jak również tych, z którymi się nie zgadzają. Eksperti mogli także skorygować swoje odpowiedzi pod wpływem argumentów przedstawionych przez innych ekspertów.

Odpowiedzi uzyskano od ekspertów reprezentujących:

- banki komercyjne,
- organy regulacyjne,
- firmy konsultingowe i kancelarie prawne,
- środowisko akademickie.

Etap 3

Na bazie uzyskanych odpowiedzi opracowane zostało syntetyczne stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego.

¹ Celem Europejskiego Kongresu (www.efcongress.com) jest debata nt. bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i Polski.

² www.fsb.org/wp-content/uploads/Funding-in-Resolution-Guiding-Principles-Consultative-Document.pdf

³ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) – pierwszy niezależny think tank w Europie Środkowo-Wschodniej, założony w 1989 roku przez grupę ekonomistów związanych z opozycją demokratyczną i ruchem „Solidarność”.

Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego na pytania konsultacyjne

1a. Czy zasady tymczasowego finansowania w procesie resolution przedstawione w raporcie FSB dla G-20 pt. "Progress in reform of resolution regimes and resolution planning for global systemically important financial institutions (G-SIFIs)" są właściwe?

Generalnie polscy eksperci uważają, że zasady tymczasowego finansowania w procesie resolution przedstawione w raporcie są właściwe dla:

- 1) ograniczenia zjawiska hazardu moralnego,
- 2) zapobiegania finansowaniu procesów resolution ze środków publicznych oraz ograniczeniu wpływu na stabilność finansów publicznych,
- 3) podtrzymania funkcji krytycznych,
- 4) zbudowania zaufania do instytucji.

Poniżej przedstawiamy kilka istotnych komentarzy odnośnie do proponowanych zasad tymczasowego finansowania w fazie resolution:

1. Co do zasady nie należy zakładać, że środki prywatne mogą nie być dostępne lub wystarczające do przeprowadzenia procesu resolution. Takie podejście stwarza dla banków pokusę nadużycia. Aby się przed nią ustrzec, władze publiczne (nadzór, organ ds. resolution, rząd), powinny dołożyć wszelkich możliwych starań, by środki, jakie władze publiczne, według swej najlepszej wiedzy uznały za minimum niezbędne dla przeprowadzenia procesu, faktycznie się w banku znajdowały. W szczególności, tymczasowe wsparcie publiczne powinno być elementem umożliwiającym uspokojenie rynków i pozwalającym odbudować zaufanie do podmiotów w fazie resolution. Dopiero bowiem po odzyskaniu zaufania możliwe będzie pozyskanie finansowania od podmiotów prywatnych i podtrzymanie funkcji krytycznych.
2. Należy określić dla każdego banku ilość środków płynnych oraz aktywów mogących stanowić zastaw pod pomoc płynnościową, a następnie systematycznie kontrolować, czy bank jest zabezpieczony zgodnie z planem. Gdyby jednak w trakcie realizowania planu kwoty te okazały się zbyt małe, to po wyczerpaniu środków banku i jego inwestorów władza publiczna również mogłaby udzielić bankowi wsparcia płynnościowego, zwłaszcza w celu zachęcenia innych uczestników rynku do udzielenia analogicznego wsparcia. Takie zachowanie dawałoby inwestorom wyraźny sygnał, że intencją państwa jest ratowanie banku, a nie jego likwidacja z powodu braku dalszych środków prywatnych.
3. Należałoby obecne przepisy uszczegółowić w zakresie warunków, na jakich udzielana byłaby bankom przez państwo krótkoterminowa pożyczka mająca na celu wsparcie ich w przejściowych problemach z płynnością. Przede wszystkim, powinno być wyraźnie określone, w jakim momencie resolution środki te będą zwracane państwu – na początku procesu resolution, co jest pożądaną opcją, czy dopiero na końcu wraz z pozostałymi wierzycielami. Istotne jest również, aby nie przerzucać skutków problemów instytucji na cały sektor (efekt zarażania).

Reasumując, władza powinna, po analizie, określić konieczną ilość środków a następnie dbać o to, by środki te były dostępne. Plan może też przewidywać dodatkowe wsparcie, po wyczerpaniu wszystkich środków prywatnych przewidzianych planem, ale państwo musi mieć gwarancję, że środki włożone w proces restrukturyzacji zostaną mu zwrócone.

Ponadto przy opracowaniu zasad finansowania resolution należy odróżnić dwie sytuacje:

- źródłem problemu jest grupa, albo bank lokalny, ale **skala problemu wykracza poza relacje banku zależnego z bankiem dominującym**. Innymi słowy, problem/jego rozwiązanie dotyka innych członków grupy. W takim przypadku proces naprawczy/restrukturyzacyjny powinien być prowadzony **na poziomie grupy**, przy pełnej niezbędnej współpracy władz kraju macierzystego i krajów goszczących,
- źródłem problemu jest bank zależny, a **skala problemu jest lokalna**. Jeśli proces naprawy lub restrukturyzacji nie wymaga udziału grupy, a jedynie właściciela/właścicieli banku, powinien on być prowadzony **na poziomie lokalnym**, przy pełnej, niezbędnej współpracy władz kraju goszczącego i kraju macierzystego.

W obu przypadkach niezbędna jest pełna wymiana informacji między władzami goszczącymi i macierzystymi.

Warto również rozważyć czy kraje goszczące powinny mieć możliwość odcięcia banku-córki od matki i zaniechania resolution na szczeblu grupy, o ile w kraju goszczącym znalazłby się inwestor mogący nabyć bank-córkę.

1b. Jakie inne zasady należałoby dodać?

1. Celem mechanizmu finansowania ze środków publicznych nie powinno być wyłącznie odbudowanie zaufania publicznego, czy przekonanie podmiotów sektora prywatnego do dostarczenia dodatkowej płynności, ale również zapewnienie dalszego realizowania funkcji krytycznych. Do rozważenia pozostaje posiadanie podpisanych umów wsparcia finansowania z innych instytucji finansowych i ich priorytetowe potraktowanie jako źródła finansowania ze środków niepublicznych.
2. Zasadnicze wytyczne przedstawione w dokumencie konsultacyjnym – w tym hierarchia tymczasowego wsparcia procesu naprawy – są zgodne z celami wyznaczonymi przez Radę Stabilności Finansowej. Za właściwe należy uznać, nadanie priorytetowego znaczenia w procesie tymczasowego finansowania środkom prywatnym oraz wykorzystanie wsparcia publicznego jedynie w ostateczności. Dokument konsultacyjny zbyt mało uwagi poświęca jednak kluczowej kwestii tworzenia zachęt dla sektora prywatnego w celu zapewnienia jego uczestnictwa w programach resolution.
3. W pewnych przypadkach środki prywatne mogą okazać się niewystarczające. Biorąc pod uwagę, iż dostarczanie płynności stanowi domenę banków centralnych, wydaje się, że to one mogą okazać się najbardziej wiarygodnym jej źródłem. Stąd należałoby rozważyć uzupełnienie powyższych zasad o podstawowe wytyczne w zakresie dostarczania płynności przez banki centralne. Przede wszystkim należy zapewnić,

aby decyzja o udzieleniu wsparcia płynnościowego była podejmowana przez bank centralny niezależnie, na podstawie własnej oceny podmiotu. Innymi ważnymi aspektami jest odpowiedni poziom oprocentowania (*penalty rate*) oraz adekwatne zabezpieczenie.

4. Należy zastanowić się również nad zasadami wynagrodzeń zarządów banków, które gwarantowałyby, że koszty resolution będą dla zarządów równie dotkliwe, jak dla akcjonariuszy (np. limit wynagrodzenia wypłacanego w gotówce albo malus).
5. Należy rozważyć kwestię odpowiedzialności nadzoru bankowego za jakość nadzoru w celu zlikwidowania dysproporcji między kompetencjami decyzyjnymi władz nadzorczych a odpowiedzialnością za wynik procesu nadzorczego.

2. Jak skutecznie maksymalizować dostępność i wykorzystanie prywatnych środków finansowania w procesie resolution? Czy należałoby uwzględnić jakieś szczególne formy finansowania ze źródeł prywatnych?

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że możliwości pozyskiwania prywatnych źródeł finansowania w procesie resolution w okresie kryzysu są bardzo ograniczone. Zazwyczaj również inne podmioty finansowe poszukują dodatkowych źródeł płynności, aby łagodzić występujące napięcia. Towarzyszy temu również obniżenie wzajemnego zaufania oraz wzrost awersji do ryzyka. W takich warunkach pozyskanie płynności na rynku prywatnym wydaje się być w praktyce trudne do osiągnięcia. Sytuacja po kryzysie banku Lehman Brothers jest najlepszym tego przykładem. Najważniejsze jest wyprzedzające reagowanie na zbyt niski poziom kapitału i zaburzenia płynnościowe przez organy nadzorcze. Jeśli dochodzi już do uruchomienia działań składających się na resolution, za późno jest na maksymalizację dostępnych środków prywatnych. Maksymalizacja dostępności prywatnych środków finansowania w procesie resolution powinna być osiągana poprzez tworzenie *ex ante* dedykowanych funduszy ze składek podmiotów, który ten proces może dotknąć. Na powstanie prywatnego konsorcjum można liczyć w razie szybkiego procesu restrukturyzacji, który wiązałby się z wysokimi kosztami dla pewnych podmiotów finansowych. Wtedy bardziej opłacalne dla nich mogłoby być utrzymywanie upadającego podmiotu przy życiu, połączone ze stopniową jego likwidacją.

To zaś oznacza, że w planowanie procesu resolution powinny być zaangażowane różne podmioty, nie tylko władze resolution, nadzór, bank centralny, rząd, ale również te podmioty rynku, które miałyby ponieść koszt likwidacji banku. Wtedy mogą się pojawić niestandardowe sposoby postępowania, które pozwolą uzyskać taki sam efekt, ale przy mniejszym koszcie dla sektora prywatnego i – zapewne – w dłuższym czasie, a więc mniej turbulentnie.

Wydaje się, że maksymalizacja dostępności i wykorzystania prywatnych środków finansowania w trakcie resolution musi polegać na dążeniu do osiągnięcia efektu synergii pomiędzy różnymi płaszczyznami działania, w tym w szczególności:

a) transparentności warunków uczestnictwa środków prywatnych w procesie resolution

Finansowanie procesu resolution ze źródeł prywatnych wymaga pełnej otwartości, przejrzystości oraz komunikacji ze strony władz publicznych. Bez względu na skalę i rodzaj problemu, na udział sektora prywatnego można liczyć tylko wtedy, gdy będzie on dysponował wyczerpującą informacją na temat ryzyka zaangażowanie się w dany proces, ewentualnych kosztów, triggerów, itp. Musi mieć pełną wiedzę na temat możliwych działań i ich konsekwencji. Jego potencjalne zaangażowanie się w proces restrukturyzacji musi być decyzją w pełni świadomą. W przeciwnym razie istnieje duże ryzyko, że w przyszłości będzie unikał wszelkich rodzajów działalności, która mogłaby go ponownie włączyć w proces resolution wbrew jego woli.

b) wyższymi wymogami płynnościowymi dla G-SIBs

W celu maksymalizacji dostępności prywatnych środków finansowania w procesie resolution należy budować *ex ante* odpowiednie bufory na możliwie wysokim poziomie umożliwiające pokrycie nadzwyczajnych potrzeb w momencie wystąpienia napięć w zakresie płynności. Instytucje powinny również dysponować wypracowanymi rozwiązaniami umożliwiającymi pozyskanie finansowania w drodze emisji określonych papierów wartościowych. Rozwiązania te powinny obejmować standardy prospektów emisyjnych, umów z podmiotami gwarantującymi emisję, a także wyznaczoną pulę aktywów stanowiących potencjalne zabezpieczenie emisji.

Dodatkowo, proponuje się wprowadzenie bufora płynności dla G-SIBs, który w ramach działalności bieżącej tych banków (*going-concern*) miałby spełniać rolę analogiczną jak bufory kapitałowe w zakresie wypłacalności. Bufor ten byłby realizowany poprzez wymóg utrzymywania wyższych miar płynności LCR i NSFR. Instytucja nie miałaby obowiązku utrzymywania tego bufora w całości – w zamian mogłaby ponosić proporcjonalnie wyższe składki na fundusz restrukturyzacji/gwarantowania depozytów. Im wyższy bufor utrzymywałby bank, tym niższą składkę na fundusz mógłby płacić. Niektórzy eksperci uważają jednak, że wprowadzenie dodatkowych buforów dla G-SIBs zakłóci równowagę konkurencyjną między bankami. Zgadzają się jednak, że nie dotyczy to sytuacji, w której nadzór bankowy zastosuje to narzędzie w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

W momencie przejściowych problemów z płynnością, bank w pierwszej kolejności zaspokajałby swoje potrzeby płynnościowe ze swoich aktywów płynnych, powiększonych o dodatkowy bufor płynności. W przypadku zaś resolution jednego z banków, w sytuacji zapotrzebowania na płynność – np. przez nowoutworzony bank pomostowy, podmioty mogłyby mieć obowiązek umieszczania dodatkowej płynności w tym banku. Rozwiązanie takie nie dość, że nie angażuje środków państwowych, to może zwiększać dyscyplinę rynkową, a także zmniejszać prawdopodobieństwo dostarczenia płynności przez państwo. Co ważne, z uwagi na wykorzystanie jedynie nowego, dodatkowego bufora, bezpieczeństwo płynnościowe pomagających banków nie byłoby mniejsze niż to zapewnione przez obecnie obowiązujące regulacje.

c) instrumentarium

Skuteczność wykorzystania prywatnych środków finansowania będzie zależna od stworzenia odpowiednich norm prawnych oraz możliwie szerokiego zakresu instrumentów pozwalających na użycie prywatnych środków finansowania w procesie resolution. Dotyczy to w szczególności efektywnych działań w ramach grup trans granicznych oraz utrzymywania operacyjnej zdolności do szybkiej i skutecznej identyfikacji aktywów, które mogą stać się źródłem finansowania bądź służyć jako zabezpieczenie takiego finansowania.

Poza zasadami ogólnymi, wynikającymi z zasad TLAC, należy poszukiwać wszelkich innych rozwiązań, dających się zastosować w danej sytuacji, które pozwolą zmniejszyć koszty procesu restrukturyzacji lub likwidacji instytucji. Na szczególną uwagę powinny zasługiwać wymienione prywatne konsorcja (gdy skala obciążeń dla jednego podmiotu byłaby zbyt duża), których zadaniem byłoby na przykład finansowanie banku w procesie resolution.

Należy jednak mieć na uwadze, że prywatne konsorcja wymagają dobrej organizacji ze strony podmiotów prywatnych i wiarygodnych mechanizmów prawnych. Dobrym przykładem takiego rozwiązania w praktyce jest LIKO bank w Niemczech, który działa jako *lender of last resort*. O jego wiarygodności jako mechanizmu wspierającego płynność banków decyduje fakt, że w 30% udziałowcem w LIKO banku jest Bundesbank.

Zatem w przypadku budowania mechanizmów wspierających płynność w procesie resolution można rozważać wspólne, prywatno-publiczne konsorcja. W takich przypadkach, należy jednak określić jasne zasady użycia środków publicznych i prywatnych oraz zasady wyjścia (*exit strategy*) tych podmiotów.

d) adekwatnym systemem zachęt

Kluczowe dla maksymalizacji dostępności i wykorzystania prywatnych środków finansowania w procesie resolution jest zapewnienie wiarygodności planu naprawy oraz odpowiedniego poziomu zachęt w związku z udziałem w danym programie. Ma to szczególne znaczenie w obliczu zakładanego udziału inwestorów prywatnych oraz wierzycieli w procesie absorpcji strat zgodnie z wymogami (MREL/TLAC). Wymagane jest w tym zakresie zachowanie równowagi pomiędzy zapewnieniem restrukturyzowanej instytucji finansowej odpowiedniego poziomu płynności a wystarczającym poziomem zwrotu inwestorów prywatnych, mając na względzie ich potencjalny udział w absorpcji dalszych strat (np. poprzez umorzenie lub konwersję należności na instrumenty kapitałowe banku o niskiej wartości w ramach procesu *bail-in*). Wydaje się, że jedną z możliwości mogą być zachęty o charakterze fiskalnym (np. zwolnień bądź ulg podatkowych) z uwzględnieniem obowiązujących regulacji prawnych w zakresie dozwolonej pomocy publicznej.

Ulgi i preferencje dla instytucji dostarczających finansowania bankowi będącemu w trakcie procesu resolution mogłyby np. obejmować:

- preferencje podatkowe,

- gwarancje rządowe obniżające wymogi kapitałowe (nierzeczywista ochrona kredytowa),
- niższe bufory kapitałowe, o ile nie zaburzyłyby to polityki makroostrożnościowej,
- obniżenie składek na fundusze gwarantowania depozytów.

W przeciwnym wypadku, zainteresowanie sektora prywatnego w finansowaniu procesu resolution może się okazać niewielkie i może pochodzić jedynie od instytucji nastawionych na ponadprzeciętne stopy zwrotu, co miałyby odwrotne od zamierzonych skutki. Zaangażowanie w ratowanie instytucji finansowych agresywnych inwestorów takich jak np. fundusze hedgingowe mogłyby też być trudne do zaakceptowania ze względów politycznych.

e) gwarancjami ze strony sektora publicznego oraz banku centralnego

Wydaje się, że najlepszym sposobem maksymalizowania prywatnych źródeł płynności dla G-SIBs w trakcie resolution mogłyby być udzielenie gwarancji publicznych. Nie powoduje to natychmiastowego zaangażowania środków ze strony państwa, ale jednocześnie znacznie poprawia wiarygodność instytucji niemal natychmiastowo zwiększając jej dostęp do rynków prywatnych (np. rynku międzybankowego), a także wpływa na poziom wyceny ryzyka przez potencjalnych dostarczycieli płynności. Niestety gwarancje publiczne mogą okazać się równoważne z finansowaniem procesu resolution przez państwo. **W przypadku realizacji gwarancji publicznych, państwo musiałoby mieć pierwszeństwo w odzyskiwaniu wyłożonych środków.**

W przypadku instytucji w procesie resolution kluczowym jest odzyskanie zaufania przez inwestorów prywatnych do tej instytucji. To może nastąpić w przypadku zaistnienia pewnej formy gwarancji ze strony publicznych mechanizmów takich jak refinansowanie inwestorów prywatnych lub gwarancja ograniczenia ich strat. Dla odzyskania zaufania konieczna może być jasna deklaracja wsparcia płynności środkami publicznymi.

3. W przypadku kiedy konieczne jest publiczne finansowanie jako ostateczna forma wsparcia w procesie resolution, jaką strukturę winno mieć to finansowanie, aby zminimalizować ryzyko hazardu moralnego, zmniejszyć konieczne wsparcie płynności ze środków publicznych oraz umożliwić powrót do prywatnego finansowania?

Podstawowym warunkiem zmniejszenia hazardu moralnego będzie wspomniana już uprzednio zasada, zgodnie z którą środki publiczne uruchamiane są w ostatniej kolejności, choć nie w każdym przypadku będzie to możliwe. W pierwszej kolejności powinno się sięgać do środków właścicieli. Ich decyzja o wejściu w skład akcjonariatu była świadoma, więc muszą ponosić koszty tej decyzji. Jeśli środki właścicieli nie wystarczą do pokrycia straty, albo do dokapitalizowania zrestrukturyzowanego banku, należy w pierwszym rzędzie sięgać do TLAC/MREL, a następnie, w razie potrzeby, poszukiwać inwestorów prywatnych. Gdy nie będzie możliwości uzyskania dalszego wsparcia prywatnego, państwo może sięgnąć po środki publiczne i dokapitalizować nimi bank. W szczególnych przypadkach warto wówczas rozważyć czy warunkiem

finansowania publicznego powinno być tymczasowe przejęcie własności instytucji finansowej.

Doświadczenie ostatnich lat pokazało jednak, że w wielu państwach brak jest gotowości do wzięcia na siebie funkcji właścicielskich w pełnym wymiarze. Dotyczy to trudnego problemu ewentualnego pokrywania strat przez państwowego właściciela, ponieważ oznaczałoby to utratę środków publicznych. Udział państwa może też się wiązać ze wsparciem systemu gwarantowania depozytów. W sytuacji, w której zaczynają się pojawiać pewne oznaki paniki na rynku, państwo może wprowadzić, przynajmniej tymczasowo, gwarancje depozytów w pełnej wysokości. Tylko w ten sposób zachęci ludzi do pozostawienia środków w bankach.

W ramach publicznego finansowania kluczowym elementem powinno być wsparcie płynności, które zakłada że publiczne pieniądze pożyczane są pod zastaw papierów wartościowych, co do zasady płynnych i bezpiecznych. W sytuacji wyczerpania aktywów o wysokiej jakości i płynności, banki powinny mieć przygotowane i wyodrębnione wysokiej jakości aktywa, które zazwyczaj są niepłynne, a mogłyby stanowić zabezpieczenie ewentualnego finansowania publicznego w sytuacji kryzysowej.

W przypadku G-SIBs proces resolution wydaje się nie mieć szans powodzenia bez gotowości banku centralnego do dostarczenia narzędzi bieżącego finansowania poprzez pożyczki pod zastaw lub skup aktywów płynnych. Dodatkowo bank centralny może po cenach nie niższych niż rynkowe dostarczyć płynności w walutach obcych.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że wykorzystanie środków funduszy resolution przewidywanych na przykład unijną dyrektywą BRR zmniejsza ryzyko hazardu moralnego, w przypadku ich finansowania ze składek instytucji finansowych na zasadzie *ex ante*. Niezbędne jest przy tym określenie i zapewnienie odpowiedniego poziomu środków zgromadzonych w funduszu w celu minimalizowania konieczności wykorzystania dodatkowych publicznych źródeł finansowania oraz precyzyjne nakreślenie zasad zwrotu wsparcia po zakończeniu procesu restrukturyzacji. Istotne jest w tym kontekście istnienie odpowiednich instrumentów skłaniających restrukturyzowane podmioty do terminowego zwrotu wsparcia. Instrumenty te mogą obejmować zarówno wzmożony nadzór i wymogi regulacyjne jak i np. ograniczenia w zakresie zewnętrznych transferów finansowych (np. ograniczenia inwestycyjne i dywidendowe), do momentu pełnego zwrotu uzyskanego wsparcia publicznego.

Aby zminimalizować ryzyko hazardu moralnego, kiedy konieczne jest zapewnienie publicznego finansowania, należy odpowiednio skonstruować system bodźców, tak by publiczne finansowanie traktowane było jako awaryjne oraz by docelowym źródłem finansowania było finansowanie prywatne. Praktyczne rozwiązania będą zależne od konkretnej sytuacji, niemniej można określić generalne cechy struktury finansowania, których spełnienie powinno zapewnić mitygowanie ryzyka hazardu moralnego wykorzystania środków publicznych:

a) czas reakcji – dostarczone jak najszybciej, aby nie nastąpiła eskalacja problemów instytucji skutkująca dalszym ograniczeniem lub odplywem finansowania,

- b) nadzór – publiczne finansowanie powinno być udzielane przy ścisłej kontroli publicznej (nadzór nad podmiotami, sankcje administracyjne); powinien występować ścisły nadzór nad kolejnymi etapami resolution,
- c) forma – różne formy czasowego i zwrotnego wsparcia z ustanowieniem możliwie skutecznych zabezpieczeń na aktywach banku; warunkowo należy też dopuścić finansowanie kapitałem akcyjnym z nakreśleniem czasu jego trwania i sposobem wyjścia z niego,
- d) cena finansowania – dostatecznie wysoka, by stanowić bodziec do traktowania jako środki o nadzwyczajnym/przejęciowym charakterze, jednocześnie nie na tyle wysokie, by uniemożliwić przeprowadzenie procesu restrukturyzacji z sukcesem (może na początku być preferencyjne, ale przeradzać się stopniowo w coraz kosztowniejsze wraz z upływem czasu),
- e) struktura terminowa finansowania – finansowanie powinno być dostarczone na wystarczający długi okres, by zapewnić podtrzymanie funkcji krytycznych banku w okresie, kiedy finansowanie prywatne nie jest dostępne, jednocześnie umożliwiając wycofywanie polegania instytucji na środkach publicznych, kiedy pojawi się przestrzeń do powrotu instytucji na rynek prywatnego finansowania,
- f) poziom zabezpieczenia (*haircut*) – odpowiednio wysoki, by stanowić bodziec do wycofania się z finansowania publicznego, kiedy to będzie możliwe.

4. Czy właściwe są elementy planu resolution dotyczące tymczasowego finansowania, przedstawione w części piątej dokumentu konsultacyjnego? Jakie inne elementy powinny być uwzględnione w planie resolution?

Wszystkie z wymienionych elementów powinny być zawarte w opracowanym *ex ante* planie resolution, przy czym kluczowe znaczenie mają:

- plan awaryjny na wypadek poważnego kryzysu płynności banku,
- wskazanie aktywów, które mogą być szybko sprzedane lub wykorzystane jako zabezpieczenie celem uzyskania wsparcia finansowego,
- wskazanie jak bank spełni warunki konieczne do pozyskania zwykłych środków ze strony banku centralnego celem kontynuacji funkcji krytycznych.

Wynika to m.in. z faktu, że plan resolution jest planem indywidualnym i waga niektórych zagadnień może zależeć od charakterystyki danego podmiotu. Jednocześnie korzystne dla wiarygodności i efektywności planu resolution byłoby określenie nie tylko możliwych źródeł finansowania ze środków prywatnych, lecz również systemu zachęt z nimi związanych. Konieczne jest również precyzyjne powiązanie harmonogramu programu naprawy ze źródłami zapewnienia płynności dla poszczególnych scenariuszy planu resolution oraz opis strategii zapewnienia i przekazywania płynności w kontekście całej grupy kapitałowej.

Oprócz wyżej wymienionych elementów warto byłoby rozważyć rozszerzenie planu resolution w zakresie czasowego finansowania o poniższe kwestie:

- a) plan komunikacji z mediami i społeczeństwem celem uniknięcia paniki i zjawiska *run-u* na depozyty, skutkiem czego jest dynamiczna utrata płynności finansowej,
- b) szacunek potencjalnych kosztów i negatywnego wpływu podejmowanych czynności na różnych interesariuszy,
- c) określenie podstawowych zagrożeń, jakie mogą powstać dla jego skutecznej egzekucji,
- d) zdefiniowanie zasad współpracy w ramach grup trans granicznych oraz nadzorców macierzystych i goszczących,
- e) warianty wsparcia ze środków publicznych przy założeniu, że instytucja nie posiada aktywów, które spełniają kryteria zabezpieczenia dla wsparcia ze środków pomocy publicznej,
- f) listę podmiotów, których ekspozycja na podmiot podlegający resolution jest największa, jako tych, którzy w przypadku wejścia resolution będą najmocniej zainteresowani wsparciem resolution,
- g) model rozliczeń wewnętrznych wraz ze wskazaniem potencjalnych konfliktów interesów pomiędzy jednostkami wewnętrznymi.

Konsekwencją procesu resolution nakreślonego w dokumencie konsultacyjnym jest daleko idąca ingerencja organu ds. resolution w nabyte prawa akcjonariuszy i/lub wierzycieli danej instytucji finansowej. Stąd, aby proces resolution mógł zostać przeprowadzony w sposób efektywny, niezbędna jest odpowiednia infrastruktura prawna, w tym przyznanie organom ds. resolution odpowiednich uprawnień w prawie krajowym minimalizujących ryzyko zakwestionowania lub zaskarżenia procesu restrukturyzacji na którymkolwiek z jego etapów. Jak zaznaczono w wytycznych FSB, konieczna jest również ścisła współpraca i koordynacja działań regulatorów i organów ds. resolution w krajach macierzystych i goszczących oraz jasny podział odpowiedzialności i kompetencji w tym zakresie.

Ponadto plany resolution powinny podlegać regularnemu (dorocznemu) przeglądowi przez organy nadzoru ostrożnościowego w celu zapewnienia, że oparte są one na aktualnych założeniach biorących pod uwagę obowiązujące uwarunkowania rynkowe.

Obowiązujące w Unii Europejskiej zasady resolution określone w Dyrektywie BRR wskazują, iż plany resolution powinny zawierać wyjaśnienia dotyczące tego, jak poszczególne warianty resolution mogłyby być finansowane bez zakładania żadnego z następujących rodzajów wsparcia: nadzwyczajnego wsparcia publicznego, awaryjnego wsparcia płynności ze strony banku centralnego oraz wsparcia płynności udzielanego przez bank centralny na niestandardowych warunkach dotyczących zabezpieczenia, terminu lub stóp procentowych. Wytyczne EBA w zakresie zawartości planów resolution uszczegóławiają, iż elementem planu resolution powinien być opis w zakresie potrzeb i źródeł finansowania niezbędnych do implementacji strategii resolution, w tym również w zakresie płynności.

W celu zapewnienie efektywnego procesu opracowywania przez organy ds. resolution skutecznych planów resolution należałoby:

- wprowadzić, przez organ ds. resolution, jednolite zasady określania scenariuszy wykorzystywanych do szacowania strat i uruchamiania planów awaryjnych. Wskazane jest zapewnienie pełnej porównywalności uzyskiwanych wyników, by odpowiednio i rzetelnie oszacować możliwości pozyskania inwestora (w procesie przejęcia banku przez inną instytucję), a także oszacowanie potencjalnego ryzyka związanego z zamrożeniem rynku międzybankowego i efektem „zarażania” się instytucji finansowych nawzajem (np. kłopoty istotnego banku przekładają się kaskadowo na kłopoty mniejszych instytucji);
- określić szczegółowy zakres informacji wymaganych od instytucji przez organ ds. resolution dla opracowania planu resolution, jak również określenie harmonogramu opracowania i przyjęcia tegoż planu;
- okresowo weryfikować plany naprawcze (*recovery plans*) (opracowywane przez banki) w celu zapewnienia ich spójności z planami resolution (opracowanymi przez organy ds. resolution);
- komunikować się z kierownictwem banku w zakresie przyjętych w planie resolution założeń oraz planowanych działań;
- przeprowadzić testy warunków skrajnych przy założeniach zdefiniowanych przez organ ds. resolution;
- konsultować z sektorem bankowym wykonalność i wiarygodność przygotowywanych scenariuszy działań;
- zapewnić właściwe zasoby kadrowe w bankach zajmujących się kwestiami resolution;
- dokonać analizy możliwości i chęci uczestnictwa w procesie resolution obecnych akcjonariuszy/właścicieli.

Plan resolution powinien być co roku przeglądany i aktualizowany. Powinien zawierać:

- listę podmiotów, których ekspozycja na podmiot podlegający resolution jest największa (nominalnie/relatywnie) jako tych, którzy w przypadku wejścia resolution będą najmocniej zainteresowani wsparciem resolution. Powinna być także oceniona ich pozycja związana z ryzykiem – bowiem jeżeli ryzyko jest wyłączone, to te podmioty nie będą zainteresowane resolution, bo własne ryzyko będą miały pokryte w inny sposób;
- model rozliczeń wewnętrznych wraz ze wskazaniem potencjalnych konfliktów interesów pomiędzy jednostkami wewnętrznymi – bowiem zwykle złe zabezpieczenie wewnętrznych konfliktów interesu prowadzi do nadużyć i konieczne jest wyłączenie takich czynników – de facto powinien to być element bieżącego zarządzania.

5a. Czy właściwe są przedstawione w dokumencie konsultacyjnym zasady współpracy organów ds. resolution w kraju macierzystym oraz w krajach goszczących?

1. W przypadku G-SIB, a więc instytucji działającej transgranicznie, kluczowe znaczenie dla efektywnego procesu opracowania (przez organy ds. resolution) wykonalnych i skutecznych planów resolution będzie miała współpraca i pełen przepływ informacji pomiędzy wszystkimi organami zaangażowanymi w proces resolution (organami ds. resolution z krajów *home* i *host*, nadzorcami, bankami centralnymi, samymi bankami). Współpraca ta powinna, na etapie planowania procesu resolution, obejmować wypracowanie skoordynowanych sposobów rozwiązywania problemów G-SIB, regularną weryfikację oraz aktualizację planów resolution uwzględniającą wszelkie zmiany zarówno w strukturze samego G-SIB, jak i jego otoczenia.

Nawet w silnie zharmonizowanej Unii Europejskiej ulokowanie poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces resolution jest zróżnicowane. O ile nadzór bankowy znajduje się w przeważającej liczbie krajów w banku centralnym, wsparcia płynnościowego udziela niezależnie bank centralny, to organ ds. resolution ma różne ulokowanie: od banku centralnego przez organ nadzoru, ministerstwo finansów, aż po organ gwarantowania depozytów. Tymczasem zarówno decyzja dotycząca uruchomienia procesu resolution jak i jej wykonanie wymagają gruntownej znajomości banku i sytuacji, w jakiej się znajduje. Zważywszy na zadania nadzoru, a także organu ds. resolution, muszą one bezwzględnie przekazywać sobie informacje na temat poszczególnych podmiotów, w sprawie których może zostać podjęta decyzja dotycząca uruchomienia procesu resolution. W szczególności dotyczy to zasilania informacjami organu ds. resolution, który miałby prowadzić proces restrukturyzacji banku. Podjęte decyzje w tej sprawie mogą mieć daleko idące skutki i dlatego nie można zaniedbać odpowiedniego przepływu informacji, aby wszyscy, którzy w tym procesie uczestniczą, lub mogą w pewnym momencie zostać weń włączeni, dysponowali pełną wiedzą na temat banku, który wymagać będzie restrukturyzacji.

2. Istotą strategii *Single Point of Entry* (SPE) jest stosowanie narzędzi resolution przez organ ds. resolution w kraju macierzystym. Niektóre z instrumentów zapewnienia płynności (szczególnie finansowanie z banku centralnego i sektora publicznego) dla podmiotów z krajów goszczących mogą być niedostępne lub niewystarczające w kraju macierzystym. W praktyce, wyzwaniem może okazać się zapewnienie przez macierzysty organ ds. resolution płynności w walucie lokalnej w innym kraju ze strony banku centralnego, który samodzielnie i niezależnie decyduje o udzieleniu wsparcia płynnościowego. Innym czynnikiem, który będzie odgrywał znaczną rolę będzie czas udzielenia wsparcia, który będzie miał kluczową rolę dla możliwości przetrwania instytucji w resolution. W przypadku strategii SPE, bardzo ważnym jest również bliska współpraca organu ds. resolution kraju macierzystego oraz goszczącego. Z jednej strony, organ ds. resolution kraju goszczącego posiadający lepszą znajomość uwarunkowań lokalnych, powinien prowadzić działania wspierające restrukturyzację i uporządkowaną likwidację prowadzoną przez organ z kraju macierzystego. Z drugiej strony, powinien on

zadbać, aby podejście organu ds. resolution z kraju macierzystego nie było zbyt jednostronne i nie prowadziło do drenażu płynności między podmiotami w grupie transnarodowej.

Reasumując, zróżnicowane są opinie nt. czy właściwe jest rozwiązanie które zakłada, że w przypadku strategii SPE odpowiedzialny za narzędzia resolution oraz koordynację zapewnienia płynności powinien być organ ds. resolution w kraju macierzystym.

Oponenti tego rozwiązania podnoszą następujące kwestie:

- spółki zależnie nie muszą być dotknięte problemami;
- istnieje obawa, że organ ds. resolution kraju macierzystego przyzna niższy priorytet dostarczeniu płynności / podtrzymaniu funkcji krytycznych jednostce będącej w jurysdykcji organu goszczącego;
- nie jest jasne czy strategia SPE będzie skuteczna w krajach goszczących biorąc pod uwagę problem zgodności z przepisami prawa lokalnego oraz strategią/intencjami lokalnego nadzoru finansowego. Praktyczne zastosowanie strategii SPE budzi duże wątpliwości.
- niektóre z instrumentów zapewnienia płynności (szczególnie finansowanie z banku centralnego i sektora publicznego) mogą być niedostępne lub niewystarczające w kraju macierzystym dla podmiotów z krajów goszczących;
- jednostronne podejście może prowadzić do drenażu płynności między podmiotami w grupie transnarodowej.

3. Także strategia *Multiple Point of Entry* (MPE) wymaga dla swej skuteczności zapewnienia koordynacji działań w ramach grupy, co jest zadaniem dla organu ds. resolution w kraju macierzystym. Wynika to z faktu, że ewentualne konflikty bądź niespójności mogłyby zaburzyć i ograniczyć skuteczność całego procesu resolution. Ponadto w przypadku strategii MPE, sukces planu resolution wymaga współpracy lokalnych instytucji nadzorczych, banku centralnego, organów rządowych.

Reasumując, ze względu na większy dostęp do informacji tych podmiotów na temat instytucji będącej przedmiotem resolution oraz niższy stopień barier prawnych, podejście MPE prawdopodobnie umożliwia rozważanie większej ilości źródeł finansowania oraz szybszy dostęp do tych źródeł.

Naszym zdaniem logiczne jest umiejscowienie działań koordynujących proces resolution na tym poziomie w grupie kapitałowej, na którym następuje absorpcja strat i zapewnienie płynności (tj. na poziomie kraju macierzystego bądź kraju goszczącego). Bez względu jednak na to, który z powyższych wariantów został przyjęty przez bankową grupę kapitałową, podkreślamy konieczność koordynacji działań odpowiednich organów ds. resolution.

5b. Jakie inne procedury bądź zasady współpracy organów ds. resolution powinny być uwzględnione?

Wydaje się istotnym będzie ustalenie podziału ról pomiędzy *home* i *host* resolution authority zarówno w przypadku SPE i MPE. Dotyczy to w szczególności, zapewnienia finansowania oraz przesuwania aktywów płynnych w ramach grup kapitałowych.

Powyższe wytyczne wymagają uzupełnienia o sformalizowane zasady podejmowania decyzji w ramach resolution G-SIB, gdyż będzie w nim uczestniczyła duża liczba podmiotów. Sformułowane zasady w dużej mierze opierają się jedynie na wymianie informacji. Ważne jest jednak, aby podmioty z krajów goszczących miały realny wpływ na podejmowane decyzje w ramach procesu resolution (w tym również na wybór strategii resolution).

Dodatkowym elementem powinno być ustalenie operacyjnych szczegółów współpracy między organami zapewniającymi szybkość w przepływie informacji, np. ustanowienie list kontaktowych oraz kanałów szybkiej komunikacji pomiędzy członkami zaangażowanych instytucji.

Jednocześnie, należałoby położyć szczególny nacisk na współpracę organów ds. resolution w zakresie wpływania na władze poszczególnych krajów w kierunku określania zasad zapewniania finansowania i przepływu aktywów w momencie wystąpienia kryzysu. Ryzyko chęci ograniczania ich przepływu (*ring fencing*) jest istotne, niezależnie od przyjętej strategii działania (MPE/SPE). Nie wydaje się, aby było ono możliwe do wyeliminowania, natomiast funkcjonowanie jasno ustalonych zasad w tym zakresie wspierałoby tworzenie odpowiednich scenariuszy działań.

Należy mieć na uwadze fakt, że ponad połowa banków G-SIB z listy publikowanej przez FSB to banki mające siedzibę w Unii Europejskiej. W UE reguły finansowania procesu resolution zostały wyznaczone przez dyrektywę dotyczącą resolution i wytyczne EBA. Jednocześnie, wiele z tych banków należy do Unii Bankowej, gdzie dodatkowo wyznaczone są reguły postępowania w ramach Single Resolution Board i Single Resolution Fund.

6. Jakie inne kroki winny być podjęte przez banki oraz organy ds. resolution celem zapewnienia finansowania w uporządkowanym procesie resolution?

1. Proponowane przez Radę Stabilności Finansowej zasady stanowią krok we właściwym kierunku na drodze ku wprowadzeniu mechanizmu minimalizującego ryzyko utraty płynności w procesie resolution. Tym niemniej zwracamy uwagę na niewystarczające, naszym zdaniem, uregulowanie w dokumencie kwestii związanych z udziałem sektora prywatnego w czasowym finansowaniu krytycznych funkcji restrukturyzowanych instytucji finansowych. Brak wystarczających zachęt dla inwestorów prywatnych istotnie redukuje prawdopodobieństwo ich finansowego zaangażowania w proces resolution, co przeczy podstawowej zasadzie przyświecającej proponowanym wskazówkom Rady.

Kluczową kwestią pozostaje nadal określenie zasad odpowiedzialności za ochronę środków zgromadzonych w instytucjach w kontekście możliwych przepływów środków między jurysdykcjami, tj. jasne zdefiniowanie kto płaci za resolution.

2. Organy władzy powinny dążyć do stworzenia dedykowanych struktur umożliwiających w szybki i bezpieczny sposób dostarczanie finansowania ze środków publicznych (sekurytyzacja aktywów, kwalifikowane zabezpieczenie, publiczne gwarancje), uwzględniając przy tym kwestie związane z potrzebami płynnościowymi w różnych walutach.

Ważną kwestią jest również możliwie szeroka i bliska współpraca celem wytworzenia jednolitych narzędzi informatycznych umożliwiających opanowanie systemów zarządzania bankiem celem uzyskania możliwie szybkiej kontroli nad funkcjami krytycznymi banku.

3. Banki jak i organy ds. resolution powinny prowadzić działania edukacyjne, wymieniać się własnymi doświadczeniami oraz wiedzą w zakresie najlepszych praktyk. Powinno to wszystko prowadzić do doskonalenia systemów wczesnego ostrzegania i lepszego tworzenia planów naprawy oraz planów uporządkowanej likwidacji jak również tworzenia koncepcji zapewniania finansowania instytucjom w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
4. W celu zapewnienia finansowania uporządkowanego procesu resolution, władze, organy ds. resolution oraz banki powinny również:
 - a) rozstrzygnąć kwestie partycypacji poszczególnych rodzajów interesariuszy w likwidacji banku,
 - b) dążyć do jak najszybszego osiągnięcia poziomu docelowego środków będących w rękach organu ds. resolution oraz operacjonalizacji już istniejących przepisów na poziomie krajowym i poszczególnych instytucji finansowych,
 - c) rozważyć możliwość wykorzystania rezerwy obowiązkowej w trakcie procesu resolution,
 - d) rozważyć możliwość wprowadzenia adekwatnych ograniczeń praw wierzycieli zabezpieczonych i nie zabezpieczonych co do zasad wypłat ich środków do momentu ustabilizowania sytuacji.