

Problemy i poglądy

DOI: 10.26354/bb.1.3.84.2021

Anna Dobrzańska*
ORCID: 0000-0002-8243-9716
anna.dobrzanska@nbp.pl

Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania

Streszczenie

Dyrektywa ws. działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (BRRD) wprowadziła do unijnego prawodawstwa nową procedurę – restrukturyzację i uporządkowaną likwidację (*resolution*) – jako metodę postępowania z upadającymi bankami, pozostawiając jednak wciąż standardowe postępowanie upadłościowe jako „wyjściową” opcję likwidacji banku. Dotychczasowe doświadczenia zdają się wskazywać, że taka konstrukcja unijnych ram zarządzania kryzysowego nie jest optymalna. W artykule omówiono sześć głównych kwestii problemowych, które wymagają podjęcia działań w celu zwiększenia spójności, skuteczności i wiarygodności unijnych ram zarządzania kryzysowego. Poruszone tematy dotyczą przesłanki interesu publicznego, niedopasowania pomiędzy warunkami uruchamiającymi *resolution* i postępowanie upadłościowe, dostępności pomocy publicznej oraz braku przepisów w zakresie płynności w *resolution*. Omówiono także zagadnienia związane z *resolution* małych i średnich banków przy większym zaangażowaniu funduszy gwarantowania depozytów. W publikacji przedstawiono zarówno przyczyny, dla których wskazane obszary wymagają korekty, jak również podjęto próbę wyznaczenia kierunku pożądanych zmian regulacyjnych.

* Anna Dobrzańska – doktor nauk ekonomicznych, Narodowy Bank Polski.
Artykuł wyraża opinię Autorki i nie może być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której pracuje.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, przymusowa restrukturyzacja, postępowanie upadłościowe, pomoc publiczna, systemy gwarancji depozytów, BRRD

JEL: G01, G21, G28, G33, H12, K20

European Crisis Management Framework in the Banking Sector – Main Issues to Address

Abstract

The Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) introduced into EU legislation a new procedure, i.e. resolution, maintaining at the same time standard insolvency proceedings as a default option for dealing with failing banks. The experience so far indicates that such a shape of EU crisis management framework is not optimal. The article presents six main issues that need to be addressed in order to ensure greater consistency, effectiveness, and credibility of EU crisis management framework. The topics reviewed in the article concern public interest assessment, unalignment between triggers for resolution and triggers for initiating insolvency proceedings, availability of state aid as well as lack of clear regulations for liquidity in resolution. Other topics discussed in the article include resolution of small and medium-sized banks with greater support of deposit guarantee schemes. The paper presents the reasons why the indicated areas need to be addressed as well as tries to provide a direction of desired regulatory changes.

Key words: crisis management, resolution, standard insolvency proceedings, state aid, deposit guarantee schemes, BRRD

Wstęp

Tematyka zarządzania kryzysowego podejmowana jest głównie w momencie, gdy dotychczasowe regulacje w tym zakresie zawodzą lub okazują się niewystarczające. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia w czasie globalnego kryzysu finansowego, który uwidoczniał słabości ówczesnego podejścia do zarządzania kryzysem w sektorze bankowym, opierającego się głównie na ratowaniu upadających banków kosztem podatników (tzw. *bailout*). Wówczas to podjęto intensywne działania zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i unijnym, mające na celu wypracowanie kompleksowych rozwiązań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *resolution*¹). Rozwiązania przyjęte w Unii Europejskiej (UE) w tym zakresie w znacznym stopniu opierają się na międzynarodowych wytycznych Rady Stabilności Finansowej² (*Financial Stability Board, FSB*).

¹ Termin *resolution* jest tłumaczony na język polski jako: i) restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja oraz ii) przymusowa restrukturyzacja. Obydwa polskie odpowiedniki terminu *resolution* są stosowane w artykule zamiennie.

² Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011.

W Unii Europejskiej ramy prawne zarządzania kryzysowego w odniesieniu do sektora bankowego tworzy pakiet regulacyjny obejmujący:

- dyrektywę 2014/59/UE³ (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), która określa zharmonizowane ramy dla stosowania procedury przymusowej restrukturyzacji, w tym zestaw narzędzi *resolution* i uprawnień organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie tejże procedury (tzw. organy *resolution*);
- dyrektywę 2014/49/UE⁴ (ang. *Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD), która określa zharmonizowane ramy dla systemów gwarancji depozytów, w tym zakres depozytów objętych gwarancją oraz jej poziom, a także możliwość wykorzystania funduszy gwarancji depozytów na działania inne niż wypłata depozytów;
- Komunikat Bankowy z 2013 r.⁵, który określa zasady wsparcia banków ze środków publicznych (tzw. pomoc publiczna).

Dokumentem o największym znaczeniu jest BRRD, która wprowadziła do prawodawstwa unijnego procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dyrektywa ta w kompleksowy sposób reguluje postępowanie z bankiem na trzech etapach:

- gdy bank funkcjonuje normalnie – na tym etapie odbywa się planowanie naprawy (przygotowanie planów naprawy) oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (przygotowanie planów *resolution*);
- gdy sytuacja banku ulega pogorszeniu – na tym etapie organy nadzorcze mogą zastosować środki wczesnej interwencji (ang. *early intervention measures*, EIM);
- gdy bank znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością – na tym etapie organ *resolution* przeprowadza procedurę *resolution*.

Należy przy tym wskazać, że prawdziwym sprawdzianem dla przyjętych przepisów w zakresie zarządzania kryzysowego jest wystąpienie właśnie sytuacji kryzysowej. Mimo że od czasu wejścia w życie BRRD w 2015 r. nie mieliśmy do czynienia z kryzysem systemowym, to wobec pojedynczych banków konieczne było podjęcie działań interwencyjnych (patrz aneks 1). Zdobyte już doświadczenia pozwalają na dokonanie wstępnej oceny unijnych ram zarządzania kryzysowego, wyciągnięcie wniosków i sformułowanie propozycji koniecznych zmian regulacyjnych w celu dalszego usprawnienia zarządzania kryzysowego w UE.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.U. UE L 173/190 z dnia 12.6.2014.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. UE L 173/149 z dnia 12.6.2014.

⁵ Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”), Dz.U. UE C 216/1 z dnia 30.7.2013.

Dodatkowym asumptem do refleksji na temat adekwatności obecnych regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego jest także wybuch pandemii COVID-19⁶ i obawy o jej możliwe skutki, w szczególności „przeniesienie się” problemów podmiotów sfery realnej (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych) na banki. Ponadto należy wskazać, że na początku 2021 r. Komisja Europejska (KE) rozpoczęła konsultacje w sprawie przeglądu ram zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej z zamiarem przedstawienia propozycji legislacyjnej nowelizacji BRRD/DGSD jeszcze w 2021 r.⁷ Okoliczności te sprzyjają skoncentrowaniu uwagi na zagadnieniu unijnych przepisów w zakresie zarządzania kryzysowego.

O ile problematyka ta jest już od kilku lat podejmowana w literaturze anglojęzycznej, o tyle w Polsce brak publikacji w tym zakresie. W związku z powyższym, celem artykułu jest wypełnienie tej luki i wskazanie głównych obszarów unijnych ram zarządzania kryzysowego, które wymagają pewnej modyfikacji.

Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem regulacji w zakresie *resolution* sugerują, że pewne luki, bądź niejasności regulacyjne mogą negatywnie oddziaływać na skuteczność, spójność stosowania oraz wiarygodność całych ram prawnych w zakresie zarządzania kryzysowego w UE. Na podstawie krytycznej analizy dostępnej literatury oraz znajomości przypadków przeprowadzenia *resolution*⁸ wobec – niewielkiej wciąż grupy – banków Autorka wyróżniła sześć głównych problemów wymagających pilnej reformy. Są to:

- niejednoznaczność koncepcji *interesu publicznego* jako przesłanki wszczęcia procesu *resolution*;
- niedopasowanie pomiędzy warunkami wszczynającymi *resolution* a warunkami koniecznymi do otwarcia postępowania upadłościowego, a także fakt, że prawo upadłościowe pozostaje niezharmonizowane w UE;
- dualizm regulacji w odniesieniu do podziału obciążeń, czyli udziału właścicieli i wierzycieli banku w pokrywaniu strat oraz dostępności pomocy publicznej, co jest konsekwencją braku spójności pomiędzy BRRD a Komunikatem Bankowym z 2013 r.;
- brak klarownych regulacji w zakresie zapewnienia płynności dla banku poddanego *resolution*;
- konieczność utrzymywania przez małe i średnie banki wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, co stanowi dla nich duże wyzwanie w szczególności w kontekście ich niewielkiej skali działania i modelu biznesowego;
- przepisy, które *de facto* ograniczają możliwość angażowania się systemów gwarancji depozytów w działania kryzysowe alternatywne do *resolution*.

⁶ Ch.V. Gortsos, *The application of the EU banking resolution framework amidst the pandemic crisis*, [w:] *Pandemic Crisis and Financial Stability*, ed. Ch.V. Gortsos, W.-G., Ringe, European Banking Institute, 2020, s. 361–390.

⁷ European Commission, *Targeted consultations – Review of the crisis management and deposit insurance framework*, 26 January 2021.

⁸ W tabeli 4 w aneksie 1 wskazano 11 przypadków przeprowadzenia *resolution* wobec banków.

W artykule przedstawiono zarówno przyczyny, dla których wskazane obszary wymagają korekty, jak również podjęto próbę wyznaczenia kierunku pożądanych zmian regulacyjnych. Poszczególne rozdziały opracowania odpowiadają sześciu głównym problemom zidentyfikowanym przez Autorkę. W rozdziale pierwszym omówiono problemy wynikające z przyjęcia koncepcji *interesu publicznego* jako warunku inicjującego procedurę *resolution*. Rozdział drugi przedstawia różnice pomiędzy przymusową restrukturyzacją a standardowym postępowaniem upadłościowym, w szczególności w odniesieniu do warunków uruchamiających każdą z tych dwóch procedur. Rozdział trzeci prezentuje aspekty związane z finansowaniem i różnice w zakresie wykorzystania środków publicznych w ramach procedury *resolution* i postępowania upadłościowego. Rozdział czwarty kontynuuje tematykę finansowania procesu *resolution*, ale w kontekście zapewnienia płynności. W rozdziale piątym skupiono się na problemach związanych z *resolution* banków średniej wielkości finansujących się głównie kapitałem własnym i depozytami. W powiązanym tematycznie rozdziale szóstym wskazano na główne przeszkody większego wykorzystania systemów gwarancji depozytów w interwencjach wobec tej klasy banków. Artykuł kończą wnioski.

1. Różne interpretacje przesłanki interesu publicznego

Dekadę temu, gdy projektowano w Unii Europejskiej regulacje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, można było odnieść wrażenie, że ma nastąpić koniec praktyki polegającej na ratowaniu banków z pieniędzy podatników (ang. *bailouts*). Sugerowała to towarzysząca temu procesowi retoryka. Niemniej jednak, kształt przyjętych regulacji wskazuje, że *resolution* nie jest procedurą „wyjściową” stosowaną wobec każdego banku. Wprost przeciwnie, zgodnie z motywem 45 BRRD: *Institucja będąca na progu upadłości powinna zostać zasadniczo likwidowana w ramach standardowego postępowania upadłościowego*. Uruchomienie procedury *resolution* jest warunkowane wystąpieniem interesu publicznego (ang. *public interest assessment*, PIA). Od istnienia przesłanki interesu publicznego zależy zatem wybór ścieżki postępowania z bankiem problemowym, tj. przymusowa restrukturyzacja (*resolution*) lub likwidacja banku w standardowym postępowaniu upadłościowym (patrz rysunek 1).

BRRD dość ogólnie definiuje pojęcie *interesu publicznego* wskazując, że wszczęcie *resolution* uznaje się za działanie w interesie publicznym, gdy jest to niezbędne do realizacji jednego lub kilku celów *resolution* i jednocześnie likwidacja banku w ramach postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby na osiągnięcie celów *resolution* w takim samym stopniu. Należy przypomnieć, że w dyrektywie wskazano pięć równorzędnych celów procesu *resolution*:

- zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych – celem procesu *resolution* nie jest ratowanie banku jako instytucji, a jedynie zagwarantowanie, że w przypadku, gdy dany bank pełni istotne funkcje dla gospodarki lub systemu finansowego,

np. usługi depozytowo-kredytowe, usługi płatnicze lub rozliczenia transakcji, wówczas te funkcje (zwane krytycznymi) powinny zostać utrzymane, aby zapobiec nagłym, negatywnym konsekwencjom, jakie wiązałyby się z ich zaburzeniem lub przerwaniem;

- utrzymanie stabilności finansowej – sprawnie przeprowadzony proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien zapobiec rozprzestrzenieniu się problemów banku poddanego *resolution* na inne podmioty, a tym samym negatywnym konsekwencjom dla systemu finansowego jako całości;
- ochrona środków publicznych – proces *resolution* powinien być w maksymalnym stopniu sfinansowany ze środków prywatnych (akcjonariusze i niezabezpieczeni wierzyciele banku w pierwszej kolejności uczestniczą w pokrywaniu strat), natomiast skorzystanie ze środków publicznych jest ostatecznością;
- ochrona depozytów gwarantowanych – depozyty gwarantowane powinny być wyłączone z uczestnictwa w pokrywaniu strat, oznacza to, że wobec tej kategorii zobowiązań nie można zastosować narzędzia *bail-in*;
- ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów – klienci banku poddanego *resolution* nie powinni ponieść strat związanych z przeprowadzeniem całego procesu.

Ocena stopnia, w jakim cele te będą spełnione w ramach postępowania upadłościowego, należy do organu *resolution*. Przykładowo, Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board*, SRB) stosuje podejście⁹ składające się z 3 etapów¹⁰. W pierwszym kroku, SRB ocenia, czy likwidacja banku w ramach postępowania upadłościowego zagraża realizacji celów *resolution*. Jeśli cele *resolution* nie są zagrożone, wówczas nie ma przesłanki do wszczęcia procedury *resolution*. Natomiast jeśli cele *resolution* są zagrożone, wówczas w drugim kroku SRB identyfikuje preferowaną strategię *resolution* dla banku i również ocenia jej wpływ na realizację celów *resolution*. W ostatnim, trzecim kroku, SRB porównuje efekty wybranej dla banku strategii *resolution* z efektami jego likwidacji. Jeśli SRB uzna, że likwidacja banku w ramach postępowania upadłościowego pozwala na spełnienie celów *resolution* w takim samym stopniu co wybrana strategia *resolution*, wówczas także przymusowa restrukturyzacja nie jest uruchamiana. Innymi słowy, SRB musi uznać, że istnieją wyraźne przesłanki, że cele *resolution* mogą być spełnione wyłącznie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku¹¹. Przeprowadzona przez organ *resolution* ocena powinna opierać się na wcześniejszej analizie dokonanej na potrzeby planu *resolution*, a także uwzględniać aktualne informacje na temat upadającego banku i panujących warunków rynkowych¹². Tym samym, procedura *resolution* jest stosowana wobec banku tylko, jeśli ocena PIA została pozytywnie zweryfiko-

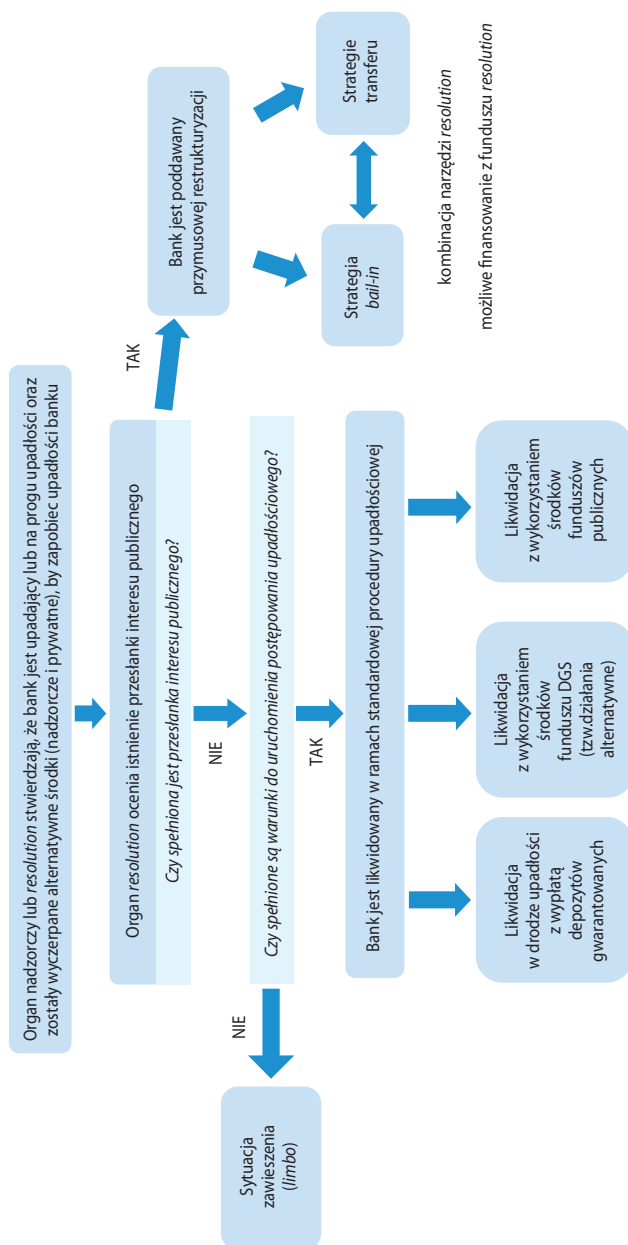
⁹ Podejście do oceny przesłanki interesu publicznego SRB wypracowała wspólnie z Europejskim Bankiem Centralnym i krajowymi organami *resolution* z krajów należących do unii bankowej.

¹⁰ Single Resolution Board, *Public Interest Assessment: SRB Approach*, 2019, s. 7.

¹¹ W tym kontekście można przywołać słynne już słowa Przewodniczącej SRB, E. König: „*The extra safety net of resolution is only for the few, not the many*”. Por. Speech by SRB Chair, Belgian Financial Forum, 30 July 2018.

¹² Single Resolution Board, *Public Interest...*, *op. cit.*, s. 13–14.

Rysunek 1. Możliwe ścieżki postępowania z problemowym bankiem w UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Mack, *Prepare for the worst, How to make Europe's bank crisis management fit for purpose*, Policy Paper, Hertie School, Jacques Delors Centre, November 2020, s. 6.

wana. W przypadku, gdy organ *resolution* oceni, że przesłanka interesu publicznego nie jest spełniona, bank kierowany jest do standardowej procedury upadłościowej, która nie jest jednak zharmonizowana na poziomie unijnym. Oznacza to, że w każdym kraju UE przebiega ona inaczej. Jak wynika z raportu KE, różnice między procedurami upadłościowymi w poszczególnych krajach UE są znaczne – począwszy od ogólnego charakteru postępowania upadłościowego (administracyjne lub sądowe), poprzez tak kluczowe obszary, jak cele postępowania upadłościowego i warunki jego otwarcia, wyznaczenie administratora/likwidatora i jego uprawnienia, status i rolę wierzycieli, hierarchię roszczeń wierzycieli, a skończywszy na dodatkowych narzędziach dostępnych w ramach procedury upadłościowej¹³.

Nieostra definicja przesłanki interesu publicznego powoduje, że od interpretacji tego pojęcia zależy, czy organ *resolution* uruchomi wobec danego banku przymusową restrukturyzację czy nie. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na brak jednego spójnego podejścia wśród organów *resolution*, co jest widoczne zarówno w ramach unii bankowej, jak i w krajach UE, które do niej nie należą. W unii bankowej, spośród dotychczasowych sześciu przypadków uznania przez Europejski Bank Centralny (EBC) banków za upadające, bądź będące na progu upadłości, tylko w jednym SRB stwierdziła wystąpienie przesłanki interesu publicznego (patrz tabela 1).

Tabela 1. Upadki banków w unii bankowej – ocena przesłanki interesu publicznego przez SRB

Nazwa banku/banków	Data oceny	Aktywa banku	Przesłanka interesu publicznego?	Główne argumenty
1. Banco Popular Espanol SA (Hiszpania)	czerwiec 2017	147 mld EUR	tak	<ul style="list-style-type: none"> bank pełni funkcje krytyczne (w zakresie usług depozytowo-kredytowych oraz płatniczych) upadek banku może spowodować znaczne negatywne skutki dla stabilności finansowej Hiszpanii, wynikające z jego wielkości (6. największy bank w Hiszpanii)
2. Banca Popolare di Vicenza (Włochy)	czerwiec 2017	34 mld EUR	nie	<ul style="list-style-type: none"> banki nie pełnią funkcji krytycznych upadek banków nie spowoduje poważnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej Włoch zastosowanie krajowej procedury upadłościowej pozwala na spełnienie celów <i>resolution</i>
3. Veneto Banca (Włochy)		28 mld EUR		

¹³ European Commission, *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, Final Report, November 2019.

Nazwa banku/banków	Data oceny	Aktywa banku	Przesłanka interesu publicznego?	Główne argumenty
4. ABLV Bank AS (Łotwa)	luty 2018	3,6 mld EUR	nie	<ul style="list-style-type: none"> • banki nie pełnią funkcji krytycznych • upadek banków nie spowoduje poważnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej ani Łotwy ani Luksemburga (nieznaczące powiązania z innymi instytucjami finansowymi)
5. ABLV Bank SA (Luksemburg)		210 mln EUR		
6. PNB Banka (Łotwa)	sierpień 2019	556 mln EUR	nie	<ul style="list-style-type: none"> • bank nie pełni funkcji krytycznych • upadek banku nie spowoduje poważnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej Łotwy (nieznaczące powiązania z innymi instytucjami finansowymi)

Źródło: Komunikaty na stronie SRB.

Uwagę zwraca fakt, że pułap dla wielkości aktywów, od którego SRB uznaje bank za systemowo ważny i uzasadniający aktywację *resolution*, jest dość wysoki. Jak argumentują A. Gelpern i N. Veron, fakt, że SRB negatywnie oceniła PIA w przypadkach dwóch znacznej wielkości włoskich banków, sugeruje, iż rezerwuje ona procedurę *resolution* wyłącznie dla naprawdę dużych instytucji (z aktywami rzędu 100 mld EUR)¹⁴. Podejście takie mocno kontrastuje z decyzjami krajowych organów *resolution* spoza unii bankowej, które uruchamiały przymusową restrukturyzację także wobec mniejszych banków pod względem aktywów¹⁵. Przykładowo, w Polsce były to do tej pory trzy banki: Idea Bank (15 mld zł) oraz dwa banki spółdzielcze: Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku¹⁶ (2,9 mld zł) i Bank Spółdzielczy w Przemkowie (111 mln zł). Na szczególną uwagę zasługuje również duński organ *resolution*, który procedurę *resolution* stosuje w każdym przypadku nawet wobec bardzo małych banków, tj. Andelskassen JAK (250 mln DKK) czy Kobenhavns Andelskassen (411 mln DKK). Potwierdza to przegląd dokonany przez F. Restoy i in., w którym zestawiono przypadki upadków banków od wejścia w życie BRRD, uwzględniając

¹⁴ A. Gelpern, N. Veron, *An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform*, Study requested by the ECON Committee, July 2019, s. 44.

¹⁵ Obszerny przegląd dotychczasowych przypadków działań w zakresie *resolution* (i nie tylko) wobec banków w UE można znaleźć w: M. Kozińska, J. Michalewicz, J. Pycka, B. Zdanowicz, *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, „Materiały i Studia” 2020, nr 336, Narodowy Bank Polski, Warszawa, s. 78–147.

¹⁶ Opis procesu *resolution* PBS w Sanoku można znaleźć w: A.R. Stopczyński, *Does bank resolution rule out the use of public funds? The case of the Podkarpacki Bank Spółdzielczy*, „Journal of Finance and Financial Law”, vol. 1(25), March 2020, s. 81–104; oraz M. Graca, *Wykorzystanie procedury resolution oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń*, „Bezpieczny Bank”, 2021, Nr 2(83), s. 74–95.

wielkość aktywów banku problemowego i jego systemowe znaczenie¹⁷. Prowadzi to do wniosku, że wobec banków o porównywalnej wielkości aktywów były podejmowane odmienne decyzje w zakresie istnienia przesłanki interesu publicznego przez różne organy *resolution*. Do podobnych konkluzji dochodzą E. Miklaszewska i K. Kil, którzy stwierdzają, że analiza europejskich doświadczeń w zakresie stosowania procedury *resolution* jest niejednoznaczna¹⁸. Z konkluzją tą trudno się zgodzić, gdyż stosowane były różne procedury (działania), które w ostatecznym rozrachunku miały różne konsekwencje dla samego banku, jego wierzycieli oraz podatników.

W tym kontekście dużą dyskusję wzbudził przede wszystkim przypadek włoskich banków – Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca – który w jaskrawy sposób pokazał dualizm unijnych przepisów w zakresie zarządzania kryzysowego. Po negatywnej ocenie PIA, banki te zostały zlikwidowane zgodnie z włoską procedurą upadłościową, która ma charakter administracyjny (tzw. *Liquidazione Coatta Amministrativa*, LCA), przy czym skorzystano z możliwości przeprowadzenia likwidacji z wykorzystaniem środków budżetowych¹⁹ (ang. *public liquidation aid*). Włoskie władze, motywując potrzebę zapewnienia wsparcia finansowego ze środków publicznych przy likwidacji banków z regionu Veneto, wskazały na ich systemowe znaczenie i „poważne zaburzenia dla gospodarki” na poziomie lokalnym, jakie wiążą się z opuszczeniem przez te banki rynku²⁰. Uzasadnienia tego nie zakwestionowała Komisja Europejska, która wyraziła zgodę na udzielenie pomocy publicznej²¹. Pieniądze publiczne zostały więc kolejny raz angażowane w pomoc bankom, a wobec właścicieli i wierzycieli zastosowano łagodniejsze przepisy w zakresie podziału obciążeń (ang. *burden sharing*), które określa Komunikat Bankowy z 2013 r.²² Przypadek ten może jednak stanowić zachętę dla organów *resolution*, by negatywnie oceniać PIA, co otwiera możliwość zastosowania mniej restrykcyjnych niż BRRD przepisów i umożliwia *de facto* wykorzystanie pieniędzy publicznych²³.

¹⁷ F. Restoy, R. Urbaski, R. Walters, *Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it*, Occasional Paper No. 15, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, July 2020, s. 5.

¹⁸ E. Miklaszewska, K. Kil, *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt” 2019, Vol. 50, No. 2, s. 180.

¹⁹ S. Merler, *Critical functions and public interest in banking services: Need for clarification?*, In-depth analysis required by the ECON Committee, November 2017, s. 7.

²⁰ European Commission, *State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*, Press release, 25 June 2017.

²¹ Pomoc publiczna miała formę wsparcia finansowego (w gotówce) w wysokości 4,785 mld EUR oraz gwarancji rządowych na pokrycie straty w wysokości max. 12 mld EUR udzielonych Intesa Sanpaolo, czyli bankowi przejmującemu aktywa Veneto banks.

²² Szerzej na ten temat w rozdziale 3 artykułu.

²³ A. Gelpern, N. Veron, *European Banking Reform Should Embrace a Unitary Approach to Failed Banks*, [w:] *CESifo Forum, Research Report*, Volume 22, January 2021, s. 38.

Problemy wynikające z przyjęcia PIA jako warunku wszczynającego *resolution* oraz z dużej swobody organów *resolution* w interpretacji tego pojęcia budzą duże kontrowersje i sugerują potrzebę wprowadzenia zmian regulacyjnych, które zapewniłyby większą harmonizację praktyk w zakresie *resolution*. Jednym z możliwych rozwiązań jest odgórne (regulacyjne) przyjęcie bardziej szczegółowej definicji *interesu publicznego*, która byłaby stosowana przez wszystkie organy *resolution* w UE. Z jednej strony zapewniłoby to większą spójność praktyk w zakresie *resolution*, ale z drugiej strony mogłoby także nadmiernie ograniczyć elastyczność działania organów *resolution*. Należy pamiętać, że decyzja o istnieniu przesłanki interesu publicznego podejmowana jest w określonym momencie czasowym, a więc wpływają na nią także panujące uwarunkowania, w tym ogólna sytuacja w systemie finansowym. Może się tak zdarzyć, że organ *resolution* nie stwierdzi potrzeby wszczynania *resolution* wobec jednego mniejszego banku, ale już w przypadku, gdy jednocześnie kilka mniejszych banków stanie na progu upadłości, wówczas, ze względu na systemowe konsekwencje ich upadku, może uznać, iż dla realizacji celów *resolution* konieczne jest uruchomienie przymusowej restrukturyzacji wobec każdego z nich. Innym rozwiązaniem może być także rozszerzenie definicji *interesu publicznego* tak, aby wszystkie banki, bez względu na wielkość, były w ten sposób likwidowane (takie podejście wydaje się stosować duński organ *resolution*). Jeszcze inną propozycją, jaka pojawia się w tym kontekście, jest odejście od pojęcia *interesu publicznego* i skupienie się na zasadzie najmniejszego kosztu (ang. *least cost test*). G. Majnoni i in. zwracają uwagę, że o ile europejskie i amerykańskie ramy zarządzania kryzysowego odwołują się do tych samych koncepcji, to w przypadku USA *interes publiczny* jest ogólną zasadą działania organu *resolution*, natomiast narzędziem do wyboru właściwej procedury wobec banku problemowego jest test najniższego kosztu, podczas gdy w UE *interes publiczny* jest zarówno ogólną zasadą, jak i kryterium kwalifikacji banku do *resolution*²⁴. Wydaje się, że warto byłoby zaczerpnąć z doświadczeń Federalnej Korporacji Gwarantowania Depozytów (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC), która, kierując się ogólną zasadą interesu publicznego, wybiera najbardziej odpowiednią procedurę na podstawie testu najniższego kosztu²⁵.

²⁴ G. Majnoni, G. Bernardini, A. Dal Santo, M. Trapanese, *The EU Bank Insolvency Framework: Could less be more?*, *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, No. 594, Banca D'Italia, February 2021, s. 6.

²⁵ G. Majnoni D'Intignano, A. Dal Santo, M. Maltese, *The FDIC bank crisis management experience: lessons for the EU Banking Union*, *Notes on Financial Stability and Supervision*, No. 22, Banca d'Italia, August 2020, s. 10.

2. Warunki wszczęcia *resolution* a warunki otwarcia postępowania upadłościowego

Unijne regulacje w zakresie zarządzania kryzysowego traktują procedurę *resolution* i postępowanie upadłościowe jako dwie odrębne koncepcje postępowania z bankiem problemowym (patrz tabela 2).

Tabela 2. Porównanie procedury *resolution* i postępowania upadłościowego

	Procedura <i>resolution</i>	Postępowanie upadłościowe
Stopień zharmonizowania	procedura zharmonizowana na poziomie unijnym w ramach BRRD	procedura niezharmonizowana; inna w każdym państwie członkowskim
Cel nadrzędny	ochrona interesu publicznego (stabilności finansowej)	ochrona interesu wierzycieli
Warunek wszczęcia procedury	<ul style="list-style-type: none"> • bank znajduje się na progu upadłości bądź jest zagrożony upadłością (FOLTF) • wyczerpane zostały dostępne alternatywne środki (prywatne i nadzorcze) mogące zapobiec upadłości banku • spełniona jest przesłanka interesu publicznego 	formalna niewypłacalność lub brak płynności
Utrzymanie funkcji krytycznych	tak	nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution: czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, 2015, s. 26.

O ile w przypadku procedury *resolution* nadrzędnym celem jest ochrona interesu publicznego i stabilności finansowej, o tyle postępowanie upadłościowe koncentruje się na ochronie interesów wierzycieli banku. Dlatego też w przypadku *resolution* istotne jest utrzymanie funkcji krytycznych banku, natomiast postępowanie upadłościowe oznacza likwidację banku, gdyż nie ma funkcji krytycznych, które należałoby zachować²⁶.

²⁶ P. Baudino, A. Gagliano, E. Rulli, R. Walters, *How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices*, FSI Insights on policy implementation, No. 10, Bank for International Settlements, October 2018, s. 3.

BRRD określa trzy warunki, których łączne spełnienie skutkuje uruchomieniem procedury *resolution*. Jednym z tych warunków jest stwierdzenie przez organ *resolution*, że bank znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością (ang. *failing or likely to fail*, FOLTF). Dyrektywa precyzuje również, kiedy bank należy za takowy uznać:

- bank narusza wymogi warunkujące przyznanie mu zezwolenia na prowadzenie działalności, w szczególności w związku z poniesionymi stratami, które mogą doprowadzić do wyczerpania funduszy własnych banku, lub z dużym prawdopodobieństwem taka sytuacja nastąpi w najbliższej przyszłości;
- aktywa banku są niższe niż jego zobowiązania lub istnieje duże prawdopodobieństwo, że taka sytuacja nastąpi w najbliższej przyszłości;
- bank utracił zdolność do regulowania swoich zobowiązań w terminie ich wymagalności lub istnieje duże prawdopodobieństwo, że taka sytuacja nastąpi w najbliższej przyszłości.

Z powyższego wynika, że procedura *resolution* jest wszczynana w sytuacji, gdy bank nie jest jeszcze faktycznie niewypłacalny, ale gdy istnieją obiektywne przesłanki, że może wkrótce być²⁷. Głównym uzasadnieniem takiego podejścia jest dążenie do zachowania jak największej wartości aktywów instytucji poddanej *resolution*. Dlatego też działania *resolution* są podejmowane na znacznie wcześniejszym etapie niż postępowanie upadłościowe.

W przypadku, gdy stwierdzono, że bank jest FOLTF oraz zostały wyczerpane alternatywne środki sektora prywatnego, jak również działania nadzorcze, które pomogłyby zapobiec upadłości banku, ale jednocześnie działania w ramach *resolution* nie są w interesie publicznym, wówczas taki bank powinien zostać zlikwidowany zgodnie z krajowym prawem upadłościowym. Taki właśnie był zamysł wprowadzonego w ramach nowelizacji BRRD²⁸ art. 32b. Jednak użyte w nim sformułowanie, że bank powinien zostać zlikwidowany: „w sposób uporządkowany zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym” tworzy pewną przestrzeń do interpretacji i podjęcia na poziomie krajowym działań innych niż „standardowe postępowanie upadłościowe”²⁹.

Abstrahując jednak od zagadnień definicyjnych, problematyczną kwestią może w takiej sytuacji okazać się niedopasowanie warunków wszczynających *resolution* z warunkami koniecznymi do uruchomienia standardowej procedury upadłościowej na poziomie krajowym. Ze wspomnianego wcześniej raportu KE wynika, że w większości krajów członkowskich UE uruchomienie procedury upadłościowej

²⁷ Przesłanką uruchomienia *resolution* jest także fakt, że bank potrzebuje wsparcia ze środków publicznych. Od tego warunku są jednak pewne wyjątki, np. zastosowanie rekapitalizacji ostrożnościowej (ang. *precautionary recapitalization*).

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE, Dz.U. UE L 150/296 z dnia 7.6.2019.

²⁹ Chodzi tu o ewentualne różnice pomiędzy pojęciami „likwidacja” i „standardowe postępowanie upadłościowe”.

następuje w momencie, gdy z bilansu wynika, że zobowiązania banku przewyższają jego aktywa, czyli jest on niewypłacalny (ang. *balance sheet insolvency*) lub gdy bank utracił płynność i nie ma zdolności do regulowania swoich zobowiązań (ang. *illiquidity*). Przesłanki wszczęcia postępowania upadłościowego są zatem w większości krajów unijnych oparte na faktycznie osiągniętych przez bank wskaźnikach i nie uwzględniają elementu prognostycznego (ang. *forward looking*)³⁰. Dlatego też stwierdzenie przez organ nadzoru, że bank jest FOLTF, przy jednoczesnym stwierdzeniu braku przesłanki interesu publicznego (wykluczające uruchomienie procedury *resolution*), może prowadzić do powstania sytuacji zawieszenia (ang. *limbo*), w której wobec banku nie może być zastosowana ani procedura *resolution*, ani postępowanie upadłościowe³¹. Problem ten nie jest wyłącznie teoretyczny, ale wystąpił już w praktyce. Po negatywnej ocenie PIA przez SRB, spółka banku ABLV działająca w Luksemburgu miała zostać likwidowana zgodnie z krajowym prawem upadłościowym. Jednak sąd luksemburski uznał, że bank nie spełnia warunków do otwarcia postępowania upadłościowego³², co spowodowało, że bank w zawieszaniu³³ funkcjonował jeszcze ponad rok³⁴ zanim, w związku z dużymi stratami finansowymi, zdecydował się poddać postępowaniu upadłościowemu³⁵.

Rozwiązanie wskazanego problemu nie jest jednak proste, wymaga pogłębionej analizy i – co najważniejsze – ogromnej woli politycznej do wprowadzenia zmian. Jedyną opcją, która całkowicie wyeliminowałaby sytuację zawieszenia, jest wprowadzanie automatyzmu polegającego na tym, że bank, który nie kwalifikuje się do *resolution*, jest zlikwidowany w ramach standardowej procedury upadłościowej. Oznaczałoby to jednak, że przesłanki dla procedury *resolution* i postępowania upadłościowego są tożsame, co jednak budzi pewne kontrowersje. Czym innym jest wszak podjęcie restrukturyzacji, nawet głębokiej, wobec banku znajdującego się w kiepskiej sytuacji finansowej, a czym innym jego całkowita likwidacja. W związku z tym można mieć wątpliwości, czy warunki uruchomienia *resolution* oparte także na pewnym prawdopodobieństwie (ang. *likely to fail*), są odpowiednie do rozpoczęcia postępowania upadłościowego. Konieczne jest więc poszukiwanie innych rozwiązań³⁶, które zmniejszą ryzyko wystąpienia *limbo situations*.

³⁰ European Commission, *Study on the differences...*, *op. cit.*, s. 22.

³¹ G. Majnoni, G. Bernardini, A. Dal Santo, M. Trapanese, *The EU Bank Insolvency Framework...*, *op. cit.*, s. 15.

³² J. Deslandes, M. Magnus, *Further harmonising EU insolvency law from a banking resolution perspective?*, Briefing, European Parliament, April 2018, s. 3.

³³ Wobec ABLV Bank Luxembourg SA zastosowano jedynie procedurę przed-upadłościową (ang. *pre-insolvency*) polegającą na zawieszeniu wszelkich zobowiązań płatności (ang. *suspension of payments*).

³⁴ A. Enria, *Crisis management for medium-sized banks: the case for European approach*, Keynote speech by Chair of the Supervisory Board of the EBC, at the Banca d'Italia workshop on the crisis management for banks in the EU, Frankfurt am Main, 15 January 2021.

³⁵ *To minimise further losses ABLV Bank Luxembourg, S.A. has agreed to the start of the judicial liquidation process*, Press release, 26 June 2019.

³⁶ Ciekawe rozwiązanie w tym zakresie funkcjonuje na Słowenii, gdzie uznanie banku za FOLTF skutkuje cofnięciem licencji, co z kolei jest podstawą do otwarcia postępowania upadłościowego. Por. P. Baudino i in., *How to...*, *op. cit.*, s. 17.

Na zakończenie tego wątku warto także zauważyć, że znaczne zróżnicowanie w zakresie prawa regulującego postępowanie upadłościowe w poszczególnych krajach UE ma także wiele innych ważnych implikacji dla przeprowadzenia procedury *resolution*³⁷. Punktem odniesienia dla procesu *resolution* jest bowiem postępowanie upadłościowe³⁸. Zgodnie z zasadą *no creditor worse off* (NCWO) organ *resolution* jest zobowiązany tak zaplanować i przeprowadzić proces *resolution*, aby żaden z wierzycieli banku nie poniósł większych strat, niż te, które poniósłby w hipotetycznej sytuacji likwidacji banku w ramach standardowego postępowania upadłościowego³⁹. W celu ograniczenia ryzyka naruszenia zasady NCWO wprowadzono wymóg podporządkowania (ang. *subordination requirement*) określający, jaka część minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) ma być spełniona za pomocą instrumentów podporządkowanych, czyli takich zobowiązań, które w hierarchii roszczeń prawa upadłościowego są niżej niż zobowiązania wyłączone z *bail-in*. Niemniej jednak wielość reżimów upadłościowych szczególnie komplikuje *resolution* banków działających transgranicznie⁴⁰ i jest źródłem niepewności odnośnie do jego wyniku. Chodzi tu przede wszystkim o różnice dotyczące hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, które mogą mieć wpływ na zastosowanie narzędzia *bail-in* i ocenę kryterium NCWO⁴¹. Tym samym, prace związane z harmonizacją prawa upadłościowego nie powinny ograniczać się tylko do kwestii większego uspołnienia warunków uruchamiających *resolution* i procedurę upadłościową, ale także obejmować harmonizację hierarchii roszczeń⁴².

³⁷ Należy też zauważyć, że nawet w przypadku zastosowania narzędzi *resolution*, tj. bank pomostowy lub spółka zarządzania złymi aktywami (*bad bank*), ich likwidacja także odbywa się zgodnie z krajowymi procedurami upadłościowymi. Por. J. Deslandes, M. Magnus, *Further harmonising...*, *op. cit.*, s. 6.

³⁸ J. Deslandes, C. Dias, M. Magnus, *Liquidation of Banks: Towards an 'FDIC' for the Banking Union?*, In-depth analysis required by the ECON Committee, February 2019, s. 17; S. Merler, *Critical functions...*, *op. cit.*, s. 13.

³⁹ W sytuacji naruszenia zasady NCWO wierzyciele banku mają prawo do rekompensaty.

⁴⁰ Wielokrotnie zwracała na to uwagę SRB, która planując *resolution* musi uwzględnić prawa upadłościowe z 21 państw należących do unii bankowej. Przykładowo: E. König, *The crisis management framework for banks in the EU: what can be done with small and medium-sized banks?*, Speech by SRB Chair at the Banca d'Italia workshop on the crisis management framework for banks in the EU, 15 January 2021.

⁴¹ G. Majnoni, G. Bernardini, A. Dal Santo, M. Trapanese, *The EU Bank Insolvency Framework...*, *op. cit.*; J. Deslandes, M. Magnus, *Further harmonising EU insolvency law...*, *op. cit.*, s. 5.

⁴² Tu warto zwrócić uwagę, że częściowo regulacje w tym zakresie zostały już w UE zharmonizowane. Przede wszystkim dotyczy to pozycji funduszy własnych (art. 48 ust. 7 BRRD), podrzędnego długu uprzywilejowanego tzw. *non-preferred senior debt* (art. 108 ust. 2 i 3 BRRD), depozytów gwarantowanych (art. 108 ust. 1b BRRD), także depozytów osób fizycznych oraz mikro, małych, średnich przedsiębiorstw powyżej kwoty gwarancji (art. 108 ust. 1a BRRD).

3. Różne standardy w zakresie *burden sharing*

Różnice pomiędzy *resolution* a postępowaniem upadłościowym dotyczą również możliwości wykorzystania środków publicznych. Wprowadzenie BRRD miało zakończyć erę *bail-out*ów. Jak już wspomniano, ochrona środków publicznych jest jednym z celów *resolution*. W tym zakresie, główny ciężar kosztów przymusowej restrukturyzacji banku ma spoczywać na jego właścicielach oraz niezabezpieczonych i nieubezpieczonych wierzycielach. Finansowanie procesu *resolution* podlega restrykcyjnym zasadom, zgodnie z którymi:

- w pierwszej kolejności wszelkie straty są ponoszone przez właścicieli (akcjonariuszy) i niezabezpieczonych wierzycieli banku. Odbywa się to poprzez umorzenie lub konwersję odpowiednich instrumentów kapitałowych i zobowiązań kwalifikowalnych (ang. *eligible liabilities*);
- w dalszej kolejności istnieje możliwość skorzystania z zasobów funduszu *resolution*⁴³, jednak dostęp do niego obwarowany jest bardzo rygorystycznymi warunkami. Pierwszym z nich jest konieczność dokonania *bail-in*'u w wysokości co najmniej 8% łącznych zobowiązań banku na poczet pokrycia jego strat i dokapitalizowania. Dopiero, gdy ten warunek jest spełniony, fundusz *resolution* może kontrybuować w finansowaniu procesu *resolution*, ale wielkość tego zaangażowania jest ograniczona do 5% całkowitych zobowiązań banku poddanego *resolution* (warunek drugi). Ponadto, skorzystanie z funduszu *resolution* podlega również ocenie KE zgodnie z zasadami pomocy publicznej (ang. *state aid*);
- w sytuacji nadzwyczajnej możliwe jest również bezpośrednio zaangażowanie środków publicznych poprzez zastosowanie tzw. rządowych instrumentów stabilizacji finansowej w postaci instrumentu wsparcia kapitałowego lub instrumentu tymczasowej własności publicznej. Wykorzystanie tych instrumentów determinowane jest także spełnieniem kilku warunków. Po pierwsze, instrumenty te są stosowane w ostateczności, gdy zostały wykorzystane inne instrumenty *resolution*. Po drugie, ich zastosowanie może mieć miejsce w czasie kryzysu systemowego, w celu uniknięcia znacznych negatywnych skutków dla stabilności finansowej. Po trzecie, podobnie jak w przypadku dostępu do funduszu *resolution*, także i w tym przypadku konieczne jest wykonanie *bail-in* właścicieli i wierzycieli w wysokości 8% całkowitych zobowiązań banku. Wreszcie, zastosowanie rządowych narzędzi stabilizacji podlega także unijnym ramom w zakresie pomocy publicznej.

W przypadku uruchomienia procedury *resolution* w podziale obciążeń (ang. *burden sharing*) uczestniczą (w zależności od struktury bilansu banku) akcjonariusze (właściciele), podporządkowani (ang. *junior*), jak również uprzywilejowani (ang. *senior*)

⁴³ Zgodnie z BRRD fundusze *resolution* są finansowane ze składek *ex ante* pobieranych od sektora bankowego. Dodatkowymi źródłami finansowania funduszy *resolution* są też składki nadzwyczajne (*ex post*), alternatywne sposoby finansowania oraz dobrowolne pożyczki od innych krajowych funduszy *resolution*. Rozważania na temat finansowania funduszy *resolution* można także znaleźć w: O. Croitoru, M. Dobler, J. Molin, *Resolution funding: Who Pays When Financial Institutions Fail?*, Technical Notes and Manual, International Monetary Fund, 2018, s. 12–16.

wierzyciele, w tym, w skrajnych przypadkach także nieubezpieczeni deponenci⁴⁴. Natomiast w ramach standardowego postępowania upadłościowego możliwości finansowania są inne. Przede wszystkim nie jest możliwe skorzystanie z funduszu *resolution* czy rządowych narzędzi stabilizacji, które nie są dostępne poza procedurą *resolution*. W kontekście likwidacji banku dostępna jest ewentualnie pomoc publiczna⁴⁵ zgodnie z zasadami nakreślonymi w Komunikacie Bankowym z 2013 r. – tak jak to miało miejsce np. w przypadku *Veneto banks*. Oznacza to, że podział obciążeń obejmuje w takim przypadku właścicieli, posiadaczy kapitału hybrydowego oraz długu podporządkowanego⁴⁶. Natomiast kosztami nie są obciążani uprzywilejowani wierzyciele, odmiennie niż w ramach procedury *resolution*. Prowadzi to do pewnego paradoksu, że uprzywilejowani wierzyciele banku likwidowanego są traktowani lepiej niż byliby, gdyby bank został poddany *resolution*. Ponadto Komunikat Bankowy nie określa zakresu zaangażowania właścicieli i wierzycieli w pokryciu strat⁴⁷.

Z powyższego wynika, że konieczne jest wprowadzenie spójnych regulacji odnośnie do podziału obciążeń bez względu na zastosowaną ścieżkę postępowania z bankiem. W szczególności dość kontrowersyjne wydaje się dopuszczenie pomocy publicznej w ramach likwidacji banku, w sytuacji gdy taka pomoc argumentowana jest wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia *poważnych zaburzeń dla gospodarki* związanych z opuszczeniem przez dany bank rynku, które *nota bene* także nie są nigdzie w unijnych regulacjach zdefiniowane. Jeśli bowiem organ *resolution* uznał, że najwłaściwszą ścieżką jest likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym, to oznacza to, że żadnych systemowych efektów jego likwidacji nie ma (bank nie pełni funkcji krytycznych i jego likwidacja nie zaburzy celów *resolution*), a zatem wszelka pomoc publiczna argumentowana wystąpieniem *poważnych zaburzeń dla gospodarki* powinna być niedopuszczalna. W celu uszczelnienia przepisów i uniknięcia obchodzenia regulacji BRRD niezbędne jest zatem odpowiednie znowelizowanie zasad pomocy publicznej wskazanych w Komunikacie Bankowym z 2013 r. Komunikat ten powstał jeszcze przed wejściem w życie BRRD, dlatego też nie uwzględnia on przepisów wspomnianej dyrektywy. Jednak jego istnienie w obecnym kształcie powoduje, że unijne ramy zarządzania kryzysowego nie są w pełni spójne.

⁴⁴ S. Merler, *Critical functions...*, *op. cit.*, s. 10.

⁴⁵ Warto dodać, że zasady pomocy publicznej są także stosowane w przypadku rekapitalizacji ostrożnościowej. Jest to instrument przewidziany w BRRD, który można wykorzystać w przypadku, gdy wobec banku stwierdzono niedobory kapitałowe, ale nie został on uznany za FOLTF. Zastosowanie rekapitalizacji ostrożnościowej nie stanowi przesłanki do uruchomienia *resolution* ani wykonania *bail-in*. Jednak i w tym przypadku obowiązują zasady *burden sharing* zgodnie z Komunikatem Bankowym.

⁴⁶ Patrz pkt. 41 Komunikatu Bankowego z 2013 r.

⁴⁷ Na te istotne różnice w traktowaniu właścicieli i wierzycieli zwrócił uwagę w specjalnym sprawozdaniu Europejski Trybunał Obrachunkowy wzywając KE do aktualizacji Komunikatu Bankowego i uspołnienia go z obecnymi regulacjami BRRD. Por. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE*, Sprawozdania specjalne, Nr 21/2020, s. 37–38.

4. Zapewnienie płynności w *resolution*

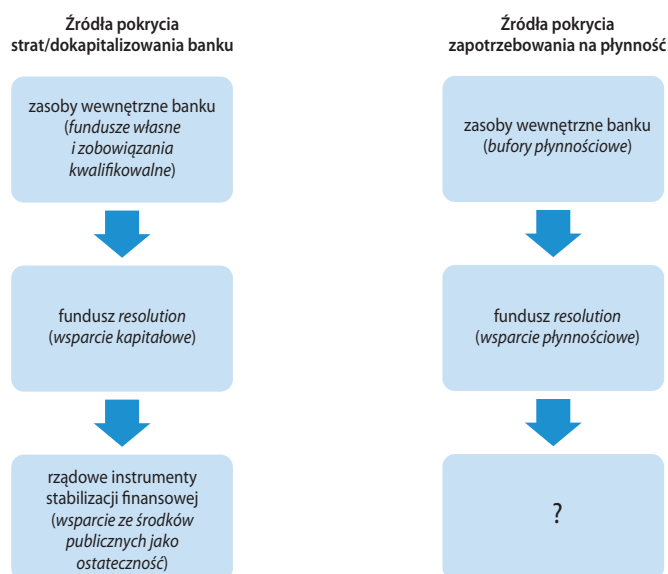
W kontekście finansowania procesu *resolution* kluczowe jest rozróżnienie między wsparciem kapitałowym (tj. na pokrycie strat) a wsparciem płynnościowym, ponieważ do każdej formy wsparcia mają zastosowanie różne warunki, zabezpieczenia i procedury. Zarówno wsparcie kapitałowe, jak i wsparcie płynnościowe, stanowią nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe zgodnie z BRRD i podlegają zasadom pomocy publicznej. Ogólnie ujmując, warunki i zabezpieczenia są bardziej rygorystyczne w przypadku wsparcia kapitałowego niż wsparcia płynnościowego. Podstawowym założeniem jest tutaj to, że wsparcie płynnościowe wiąże się z mniejszym ryzykiem, jest krótkoterminowe i udzielane pod zabezpieczenie wysokiej jakości, dlatego z punktu widzenia konkurencji rynkowej jest mniej zakłócające niż wsparcie kapitałowe, które ma z reguły charakter długotrwały.

Bank, wobec którego zastosowano procedurę *resolution*, z pewnym prawdopodobieństwem może doświadczyć przejściowych niedoborów płynnościowych, które mogą się pojawić na skutek wystąpienia kilku czynników równocześnie. Po pierwsze, o ile zrestrukturyzowany bank jest odpowiednio skapitalizowany, a jego bilans pozbawiony złych aktywów, to jednak nadal może on nie wzbudzać zaufania uczestników rynku, którzy odmówią mu finansowania. Tym samym, bank może mieć problem zarówno z pozyskaniem środków na rynku międzybankowym, jak i ze znalezieniem chętnych na emitowane przez niego instrumenty dłużne. Po drugie, brak zaufania może dodatkowo wzmacniać fakt, że bank po przeprowadzeniu *resolution* może także nie posiadać (wcale lub w wystarczającej ilości) nieobciążonych aktywów mogących stanowić zabezpieczenie transakcji finansowych. To z kolei może uniemożliwić bankowi skorzystanie także z awaryjnego wsparcia płynnościowego (ang. *emergency liquidity assistance*, ELA) banku centralnego, który wymaga zabezpieczenia w postaci aktywów o odpowiednio wysokiej jakości. Po trzecie, brak zaufania może także spowodować, że klienci banku (deponenci) po zakończeniu procesu *resolution* zaczną wycofywać swoje środki, co może pogłębić problemy płynnościowe i spowodować utrzymanie się sytuacji kryzysowej w banku. Po czwarte, skala i zakres problemów płynnościowych zrestrukturyzowanego banku będą także zależeć od zgromadzonych wcześniej buforów płynnościowych.

Warto zauważyć, że o ile BRRD wyraźnie wskazuje hierarchię źródeł finansowania w kontekście wsparcia kapitałowego, o tyle w odniesieniu do płynności regulacje te nie są kompletne (patrz rysunek 2). Jak wspomniano, zgodnie z zamysłem koncepcji *resolution*, finansowanie procedury przymusowej restrukturyzacji powinno odbywać się w pierwszej kolejności z zasobów wewnętrznych banku. W kontekście dokapitalizowania wykorzystuje się instrument *bail-in*, natomiast w kontekście zapewnienia płynności istotne znaczenie mają bufory płynnościowe zbudowane przez bank. W tym zakresie oczekuje się, że banki będą same: (i) prognozowały *ex-ante* potrzeby płynnościowe na wypadek wdrożenia określonej dla nich strategii *resolution*, (ii) mierzyły i raportowały swoją pozycję płynnościową w *resolution* (uwzględniając główne czynniki wpływające na tę pozycję), a także (iii) identyfi-

kowały i utrzymywały aktywa mogące stanowić zabezpieczenie w celu zapewnienia płynności w trakcie i po przeprowadzeniu procesu *resolution*⁴⁸. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że bufony płynnościowe zostaną wykorzystane już na wczesnym etapie problemów banku⁴⁹.

Rysunek 2. Porównanie źródeł finansowania *resolution* w kontekście problemów kapitałowych i płynnościowych zgodnie z BRRD



Źródło: opracowanie własne.

W dalszej kolejności możliwym źródłem płynnościowego wsparcia banku jest fundusz *resolution*, do którego dostęp nie jest w takim przypadku warunkowany koniecznością wykonania *bail-in*'u w wysokości co najmniej 8% zobowiązań banku⁵⁰. O ile BRRD dopuszcza wykorzystanie środków funduszu *resolution* także na wsparcie o charakterze płynnościowym, o tyle należy zauważyć, że fundusze *resolution* (zarówno krajowe, jak i Jednolity Fundusz *Resolution* (ang. *Single Resolution Fund*, SRF)) mają dość ograniczone zasoby⁵¹, a potrzeby płynnościowe banku w *resolu-*

⁴⁸ Single Resolution Board, *Expectation for banks*, 2020, s. 22–25.

⁴⁹ M. Kozińska, J. Michalewicz, B. Zdanowicz, *W poszukiwaniu sposobów finansowania płynności banku w przymusowej restrukturyzacji*, „Bezpieczny Bank” 2021, Nr 1(82), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, s. 12; oraz A. Dżuryk, *Finansowanie banków w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*, „Zarządzania i Finanse” 2018, Vol. 16, No. 3, cz.1, Gdańsk, s. 85.

⁵⁰ M. Kozińska, J. Michalewicz, B. Zdanowicz, *W poszukiwaniu sposobów finansowania...*, *op. cit.*, s. 21.

⁵¹ Zgodnie z BRRD docelowy poziom funduszu *resolution* wynosi 1% depozytów gwarantowanych zgromadzonych przez banki należące do krajowego systemu gwarantowania depozytów. W przypadku unii bankowej wartością odniesienia są depozyty gwarantowane zgromadzone przez banki działają-

tion mogą być znaczne. Analizy R. Amamou i in. wskazują, że w zależności od przyjętego scenariusza kryzysowego, wielkości banku i jego modelu biznesowego luka płynności (ang. *liquidity gap*) w *resolution* może być bardzo zróżnicowana. Średnią lukę płynności dla pojedynczego banku określono na poziomie 19,4 mld EUR, zaznaczono jednak, że są także przypadki ekstremalne (ang. *outlier*), w których luka płynnościowa może osiągnąć 184 mld EUR. Natomiast zapotrzebowanie na płynność w sytuacji kryzysu systemowego i *resolution* kilku systemowo ważnych banków równocześnie może być jeszcze większe i przekroczyć nawet 300 mld EUR⁵².

Ostatnią instancją w przypadku problemów o charakterze kapitałowym może być wsparcie państwa (*via* rządowe instrumenty stabilizacji finansowej). Unijne ramy zarządzania kryzysowego nie określają natomiast instytucji, która miałaby w ostateczności dostarczyć płynność bankowi poddanemu procedurze *resolution*.

Problem ten został już zidentyfikowany na szczeblu unijnym. Pewnym krokiem w stronę wypełnienia tej luki jest utworzenie wspólnego mechanizmu zabezpieczającego (ang. *common backstop*) finansowanego z zasobów Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM)⁵³. Jednak ewentualnie wsparcie ESM będzie dostępne tylko dla SRF, a więc krajowe fundusze *resolution* spoza unii bankowej na taką pomoc liczyć już nie mogą. Ponadto nawet łączny zasób SRF i *backstop*'u ESM⁵⁴ (ok. 140 mld EUR) może nie wystarczyć, by w pełni pokryć zapotrzebowanie płynnościowe w *resolution* dużych banków.

Powstaje więc konieczność wypracowania dalszych rozwiązań. Pewne propozycje pojawiają się już w literaturze. Jednakże dyskusja ta koncentruje się głównie wokół unii bankowej, podczas gdy problem ten należy rozwiązać systemowo na poziomie BRRD. W odniesieniu do unii bankowej wskazuje się, że dostarczenie płynności w *resolution* powinno być wspólnym zadaniem EBC, SRF oraz ESM⁵⁵. Warto jednak zauważyć, że zdania są podzielone odnośnie do zaangażowania banku centralnego⁵⁶. Niektóre propozycje przewidują udział banku centralnego (EBC),

ce na obszarze unii bankowej. Przewiduje się, że Jednolity Fundusz *Resolution* docelowo zgromadzi środki w wysokości ok. 70–75 mld EUR. Więcej w: Single Resolution Board, *Single Resolution Fund*, 22 April 2021.

⁵² R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamadaris, L. Parisi, P. Torstensson, *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Occasional Paper Series, No. 250, European Central Bank, November 2020.

⁵³ ESM *backstop* ma formę odnawialnej linii kredytowej (ang. *revolving credit line*), w ramach której ESM może udzielać pożyczek SRB, w celu uzupełnienia zasobów SRF, by wesprzeć zastosowanie instrumentów *resolution* oraz wykonanie uprawnień SRB w związku z trwającym procesem *resolution*.

⁵⁴ Nominalny limit *backstop*'u określono na 68 mld EUR.

⁵⁵ Przykładowo: S.F. de Liz, J. Garcia, *Funding before and in resolution, A proposal for a funding in resolution mechanism*, BBVA Research, May 2018; M. Demertzis, I.G. Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union?*, In-depth analysis, requested by the ECON Committee, November 2018.

⁵⁶ Elementem tych propozycji jest również centralizacja funkcji pożyczkodawcy ostatecznej szansy w unii bankowej i powierzeniu jej EBC. Obecnie awaryjne wsparcie płynnościowe dla pojedynczych banków znajduje się w kompetencji krajowych banków centralnych.

pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej gwarancji⁵⁷. Z kolei, C. Russo i R. Lastra wykluczają w ogóle możliwość jakiegokolwiek zaangażowania banku centralnego (zarówno EBC, jak i krajowego banku centralnego) w finansowanie procesu *resolution* ze względu na wątpliwą kondycję finansową restrukturyzowanego banku oraz ograniczenia traktatowe związane z zakazem finansowania monetarnego (ang. *prohibition of monetary financing*)⁵⁸. Jednak w praktyce zaangażowanie banku centralnego jest możliwe (np. Kanada, Wielka Brytania), na co wskazuje dokonany przez S. Grund i in. przegląd regulacji w zakresie płynności w *resolution*⁵⁹. Trudno jednak wyróżnić jeden dominujący model, gdyż przyjęte rozwiązania, wynikające najczęściej z istniejącego kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego, są zróżnicowane. W związku z powyższym wydaje się, że unijne regulacje dotyczące zarządzania kryzysowego powinny wyznaczyć pewne ogólne ramy w zakresie zapewnienia płynności w *resolution*, w szczególności dopuścić (pod pewnymi warunkami, np. udzielenia gwarancji przez rząd) możliwość wsparcia płynnościowego z banku centralnego⁶⁰, który jest jedyną instytucją publiczną będącą w stanie dostarczyć znaczną płynność i działać szybko, gdy wymaga tego sytuacja⁶¹.

5. Problem „klasy średniej”, czyli MREL dla średnich banków

Kolejnym zagadnieniem problemowym, wokół którego koncentruje się debata publiczna, jest zasadność wymogu w zakresie MREL dla małych i średnich banków finansujących się głównie kapitałem i depozytami klientów⁶² (tzw. klasa średnia⁶³). Zgodnie z regulacjami BRRD banki, dla których plan *resolution* przewiduje wdrożenie procedury przymusowej restrukturyzacji, są zobowiązane utrzymywać minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL), składający się z kwoty na pokrycie strat i kwoty dokapitalizowania. Planując procedurę przymusowej restrukturyzacji, stosowny organ *resolution* jako prefe-

⁵⁷ Dostawcą gwarancji mógłby być: i) SRF, ii) ESM, iii) skarb państwa jednego lub kilku krajów członkowskich lub iv) kombinacja opcji (i)–(iii). Jednak żadna z tych opcji nie jest pozbawiona wad. Por. M. Demertzis, I.G. Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, *How to provide liquidity...*, *op. cit.*, s. 12–14.

⁵⁸ C. Russo, R. Lastra, *The financing of bank resolution – who should provide the required liquidity?* In-depth analysis required by the ECON Committee, June 2018.

⁵⁹ S. Grund, N. Nomm, F. Walch, *Liquidity in resolution: comparing framework for liquidity provision across jurisdictions*, Occasional Paper Series, No. 251, European Central Bank, December 2020.

⁶⁰ Podkreślić jednak należy, że chodzi tu **wyłącznie** o wsparcie płynnościowe udzielane przez bank centralny. Zaangażowanie banku centralnego w finansowanie procesu *resolution*, w szczególności w kontekście wsparcia kapitałowego banku poddanego *resolution* lub uzupełnienia funduszu *resolution*, jest wykluczone, gdyż działanie takie byłoby niezgodne z zakazem finansowania monetarnego.

⁶¹ T. Padoa-Schioppa, *Regulating Finance, Balancing Freedom and Risks*, Oxford University Press, 2004, s. 97.

⁶² Enria A., *Crisis management for medium-sized banks...*, *op. cit.*

⁶³ Pojęcie „klasa średnia” wobec małych i średnich banków finansujących się kapitałem i depozytami zostało użyte przez F. Restoy. Por. F. Restoy, *Bail-in in the new bank resolution framework: is there an issue with the middle class?*, Speech, IADI-ERC International Conference „Resolution and deposit guarantee schemes in Europe: incomplete process and uncertain outcomes”, Naples, 23 March 2018.

rowaną strategię *resolution* może wybrać: strategię *bail-in* (opartą na wykorzystaniu instrumentu umorzenia lub konwersji długu) lub strategię transferu (opartą na transferze aktywów i zobowiązań banku do innego podmiotu). W ramach strategii transferu można wykorzystać 3 dostępne w BRRD narzędzia *resolution*:

- instrument zbycia działalności – transfer odbywa się do innego zdrowego i chętnego banku-nabywcy;
- instrument instytucji pomostowej – transfer odbywa się do banku pomostowego;
- instrument wydzielenia aktywów – transfer odbywa się do spółki zarządzania złymi aktywami, tzw. *bad banku*.

Jednakże w przypadku mniejszych banków zastosowanie *resolution* może stanowić spore wyzwanie. Wskazuje się, że banki tego typu, które tradycyjnie nie mają dostępu do finansowania na rynku kapitałowym, mogą mieć problemy z emisją instrumentów dłużnych zaliczanych do MREL⁶⁴ (tzw. *eligible liabilities*). Z kolei brak wystarczającej ilości instrumentów kwalifikujących się do MREL może znacznie utrudnić, bądź wręcz uniemożliwić zastosowanie narzędzia umorzenia lub konwersji (*bail-in*). W takiej sytuacji organ *resolution* może stanąć przed koniecznością *bail-in*'u wrażliwych kategorii zobowiązań, np. nieubezpieczonych depozytów. Działanie takie może wywołać wiele negatywnych konsekwencji dla stabilności finansowej, tj. podważenie zaufania do systemu finansowego lub nawet masowe wycofywanie depozytów przez klientów nieobjętych gwarancją systemów gwarancji depozytów (ang. *deposit guarantee schemes*, DGS).

Należy przy tym zauważyć, że problem ten może wystąpić bez względu na wybraną preferowaną strategię *resolution*. Znaczenie wymogu MREL w przypadku strategii *bail-in* jest oczywiste. Jednakże, nawet jeśli preferowana jest strategia transferu, to wymóg MREL też nie pozostaje bez znaczenia. Przykładowo, jeśli w przypadku wykorzystania instrumentu zbycia działalności okazuje się, że wartość przejmowanych przez nabywcę zobowiązań jest wyższa niż wartość transferowanych aktywów, wówczas zachodzi konieczność kompensacji nabywcy. Sfinansowanie takiej transakcji może odbyć się ze środków funduszu *resolution*, o ile został wykonany *bail-in* w kwocie odpowiadającej co najmniej 8% całkowitych zobowiązań banku poddanego *resolution*. Jeśli bank finansuje się głównie kapitałem i depozytami, spełnienie tego warunku może okazać się trudne lub wręcz niemożliwe i, co za tym idzie, transfer aktywów i zobowiązań do rynkowego nabywcy może się nie udać.

Jak zauważa F. Restoy, wydaje się, że obecne regulacje w zakresie *bail-in* mogą być skutecznie zastosowane wobec banków, które nie tylko spełniają przesłankę interesu publicznego, ale także ich rozmiar i model biznesowy pozwala na emisję odpowiedniej ilości zobowiązań kwalifikowalnych, które mogą być poddane *bail-in* bez wywoływania negatywnych systemowych skutków⁶⁵. W związku z faktem, że wobec części banków średniej wielkości może zostać pozytywnie oceniona PIA, ale

⁶⁴ F. Restoy, R. Vrbaski, R. Walters, *Bank failure management...*, *op. cit.*, s. 13.

⁶⁵ F. Restoy, *Bail-in in the new bank resolution framework...*, *op. cit.*

jednocześnie mogą one nie dysponować wystarczającymi zasobami kwalifikowalnych zobowiązań, powstaje pytanie o zasadność trzeciej, alternatywnej procedury dla banków, które są zbyt duże, aby być zlikwidowane w ramach standardowego postępowania upadłościowego, ale zastosowanie wobec nich procedury *resolution* także nie jest odpowiednie, ze względu na niedobory instrumentów zaliczanych do MREL⁶⁶. Należy zauważyć, że w tym zakresie pojawiają się różne propozycje. De Aldisio i in. proponują, by wprowadzić alternatywną procedurę likwidacyjną (tzw. *orderly liquidation framework*, OLF)⁶⁷. Inni autorzy odwołują się także do pozytywnych doświadczeń amerykańskiej FDIC, optując za modyfikacją obecnych regulacji tak, aby umożliwić większe wykorzystanie strategii typu *purchase & assumption* (P&A)⁶⁸. O ile wspólnym elementem tych propozycji jest zwiększanie stosowania strategii transferu przy zaangażowaniu środków DGS, to jednak są między nimi znaczące różnice. Zaproponowana przez De Aldisio i in. OLF miałaby być procedurą alternatywną dla wypłaty depozytów, a zatem stosowaną wobec banków, które nie spełniają przesłanki interesu publicznego i są likwidowane⁶⁹. Ścieżka ta jest teoretycznie także możliwa w ramach obowiązujących regulacji (szerzej na ten temat w rozdziale 6). Z kolei propozycje zwolenników modelu FDIC sugerują, że ów transfer aktywów powinien odbywać się w ramach procedury *resolution* (podobnie jak transakcje *purchase & assumption* w USA)⁷⁰.

Należy zauważyć, że odejście od strategii *bail-in* na rzecz strategii transferu przy jednoczesnym zaangażowaniu DGS'ów w proces *resolution* pozwoliłoby zmniejszyć wymogi MREL dla małych i średnich banków⁷¹, co niewątpliwie byłoby dla nich dużą ulgą. Jednocześnie jednak, aby nie tworzyć nowych nierówności mogących generować ryzyko pokusy nadużycia po stronie mniejszych banków, banki takie powinny być obciążone proporcjonalnie wyższą składką na fundusz gwarantowania depozytów, który wspierałby tego rodzaju transfery aktywów.

⁶⁶ F. Restoy, *How to improve crisis management in the banking union: a European FDIC?*, Speech, CIRS Annual International Conference 2019 on „Financial supervision and financial stability 10 years after the crisis: achievements and next steps”, Portugal, 4 July 2019.

⁶⁷ A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Notes on Financial Stability and Supervision, No. 15, Banca d'Italia, August 2019, s. 10–11.

⁶⁸ F. Restoy, R. Vrbaski, R. Walters, *Bank failure management...*, *op. cit.*, s. 15; G. Majnoni D'Intignano, A. Dal Santo, M. Maltese, *The FDIC bank crisis management experience...*, *op. cit.*

⁶⁹ A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, *Towards a framework...*, *op. cit.* Podobne rozwiązanie popiera A. Enria. Por. Enria A., *Crisis management for medium-sized banks...*, *op. cit.*

⁷⁰ A. Gelpern, N. Veron, *An Effective Regime for Non-viable Banks...*, *op. cit.*

⁷¹ F. Restoy, R. Vrbaski, R. Walters, *Bank failure management...*, *op. cit.*, s. 2.

6. Ograniczone zaangażowanie systemów gwarancji depozytów w działania kryzysowe

Unijna dyrektywa ws. systemów gwarancji depozytów (DGSD) nie ogranicza formuły funkcjonowania systemów gwarancji depozytów (DGS) wyłącznie do samego gwarantowania i wypłaty depozytów (tzw. *paybox*). Zawarte w dyrektywie tzw. opcje narodowe dopuszczają rozszerzenie mandatu działania DGS o tzw. działania prewencyjne i alternatywne⁷². W ramach działań prewencyjnych dopuszczono wykorzystanie środków systemów gwarancyjnych na sfinansowanie działań zapobiegających upadłości banku. Natomiast działania alternatywne polegają na wykorzystaniu środków DGS do sfinansowania transferu aktywów i pasywów w ramach postępowania upadłościowego. Należy zauważyć, że działania te są podejmowane na różnych etapach. W przypadku działań prewencyjnych, interwencja DGS odbywa się, gdy sytuacja banku ulega pogorszeniu, ale bank nie jest jeszcze FOLTF. Natomiast działania alternatywne są podejmowane na etapie, gdy bank został już uznany za niewypłacalny i jest likwidowany zgodnie z krajową procedurą upadłościową. Musiała jednak zostać wcześniej przeprowadzona analiza stwierdzająca, że nie ma przesłanki interesu publicznego, by wszczynać procedurę *resolution*.

W kontekście ram zarządzania kryzysowego przede wszystkim wskazuje się na fakt, że przepisy BRRD mocno ograniczyły możliwość zaangażowania systemów gwarancyjnych w działania alternatywne wobec banków⁷³. Jak słusznie zauważają G. Majnoni i in., pierwsze ograniczenie dotyczy zakresu banków, jakie mogą ewentualnie skorzystać ze wsparcia DGS. Tu wyraźnym kryterium wprowadzonym przez BRRD jest wielkość banku i jego systemowe znaczenie. Wsparcie transakcji transferu przez DGS może być zastosowane jedynie wobec banków, które nie kwalifikowały się do procedury *resolution*⁷⁴. Będą to więc banki mniejsze, niemające systemowego znaczenia dla stabilności finansowej. Drugie ograniczenie dotyczy wysokości ewentualnego wsparcia finansowego DGS, które determinują łącznie przepisy DGSD i BRRD. Zgodnie z DGSD koszty poniesione przez DGS przy okazji takiej interwencji nie mogą przekraczać straty netto, jaką poniósłby system gwarancyjny w sytuacji wypłaty depozytów gwarantowanych. Podejście takie odzwierciedla zasadę najmniejszego kosztu, która wymaga od DGS wdrożenia działań generujących dla niego najmniejsze straty. Natomiast, zgodnie z BRRD, depozyty gwarantowane mają pozycję superprzywilejowaną (ang. *super-priority ranking*). Tym samym w przypadku wypłaty środków gwarantowanych, DGS wchodząc w prawa i obowiązki deponentów gwarantowanych w postępowaniu upadłościowym może oczekiwać wysokiej stopy zwrotu, co automatycznie zmniejsza wysokość wkładu finansowe-

⁷² Z raportu Europejskiego Urzędu ds. Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA) wynika, że opcje te wdrożyły tylko niektóre kraje UE. Więcej w: *European Banking Authority, Report on deposit guarantee funding and uses of deposit guarantee scheme funds*, 23 January 2020, s. 76–80.

⁷³ F. Restoy, *How to improve crisis management in the banking union...*, *op. cit.*

⁷⁴ G. Majnoni, G. Bernardini, A. Dal Santo, M. Trapanese, *The EU Bank Insolvency Framework...*, *op. cit.*, s. 16.

go, jaki może on przeznaczyć na wsparcie transakcji transferu. W konsekwencji wypłata depozytów (i zezwolenie na upadłość banku) staje się bardziej atrakcyjną kosztowo opcją dla DGS'u niż wsparcie transferu (całości lub wybranych) aktywów i zobowiązań banku. Choć intencją wprowadzenia superuprzywilejowanej pozycji DGS było maksymalne zabezpieczenie ich przed stratami, to „ubocznym” skutkiem takiej konstrukcji przepisów jest też znaczne ograniczenie możliwości podjęcia działań alternatywnych przez systemy gwarantowania depozytów.

Trudno jednak uznać, by upadłość banku w każdym przypadku była decyzją optymalną. Wprost przeciwnie, wiąże się z nią wiele negatywnych konsekwencji. Są to przede wszystkim utrata wartości aktywów likwidowanego banku⁷⁵, a także natychmiastowe odcięcie od finansowania jego klientów (w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, dla których relacja z bankiem jest ważna). Ponadto, wypłata środków gwarantowanych może spowodować znaczne wyczerpanie zasobów funduszu gwarancyjnego, wymuszając pobór od pozostałych banków składek nadzwyczajnych (*ex-post*). Większe obciążenia regulacyjne dla sektora bankowego mogą z kolei wpłynąć negatywnie na jego zyskowność i pozycję kapitałową słabszych instytucji. Wreszcie, upadłość banku może także generować ryzyka dla stabilności finansowej poprzez utratę zaufania do sektora bankowego⁷⁶. Należy także pamiętać, że postępowania upadłościowe są z reguły długotrwałe, skomplikowane i kosztowne, a ich ostateczny rozrachunek jest niepewny. Powyższe aspekty powinny być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji dotyczącej sposobu likwidacji banku.

Konsekwencje wprowadzenia superuprzywilejowanej pozycji DGS w ramach BRRD zostały przeanalizowane przez A. De Aldisio i in. na przykładzie Włoch, gdzie działania alternatywne systemu gwarancyjnego były wcześniej często podejmowane. Autorzy dochodzą do dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze, wraz z wprowadzeniem superuprzywilejowania DGS'ów działania alternatywne stały się bardziej kosztownym rozwiązaniem dla systemu gwarancji niż wypłata depozytów. Po drugie, superuprzywilejowanie DGS'ów powoduje, że w trakcie postępowania upadłościowego niezabezpieczeni wierzyciele banku ponoszą znacznie większe straty niż ponieśliby w postępowaniu upadłościowym, w którym DGS nie byłby superuprzywilejowany. Do podobnych wniosków dochodzą M. Doubler i in., którzy rozważali wpływ różnych typów uprzywilejowania depozytów na stopy zwrotu DGS w postępowaniu upadłościowym. Badacze konkludują, że superuprzywilejowanie depozytów gwarantowanych w największym stopniu chroni DGS przed stratami. Natomiast w przypadku ogólnej preferencji deponentów (ang. *general depositor*

⁷⁵ Aktywa banku pozostające w ramach systemu bankowego zachowują większą wartość niż poza nim. Tym samym, w przypadku likwidacji banku utrata wartości aktywów jest większa niż gdyby zostały one przetransferowane do innego podmiotu (np. nabywcy lub banku pomostowego). Por. A.R. Stopczyński, *Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem*, „Bank i Kredyt” 2020, Vol. 51, No. 5, s. 527.

⁷⁶ A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU...*, *op. cit.*, s. 4.

preference) stopa odzysku jest mniejsza⁷⁷, co w przy założeniu *least cost test* zwiększa możliwości zaangażowania się DGS w działania alternatywne wobec wypłaty depozytów⁷⁸.

Rysunek 3. Porównanie superuprzywilejowanej pozycji depozytów gwarantowanych z *general depositor preference*



Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów BRRD oraz P. Baudino i in., *How to...*, *op. cit.*, s. 14.

W świetle powyższych konkluzji wydaje się, że korzystną zmianą regulacyjną, zwiększającą możliwość zaangażowania się systemów gwarancji depozytów w działania inne niż wypłata depozytów, byłoby zastąpienie obecnej superuprzywilejowanej pozycji depozytów gwarantowanych poprzez wprowadzenie tzw. *general depositor preference*. Koncepcja ta zakłada, że wszystkie depozyty (bez względu na ich kwalifikowalność i poziom ochrony przez DGS) znajdują się w hierarchii roszczeń wyżej niż inni zwykli niezabezpieczeni wierzyciele (patrz rysunek 3).

Warto zauważyć również, że wprowadzenie *general depositor preference* pozwoliłoby nie tylko realnie zwiększyć możliwości zaangażowania systemów gwarancji depozytów w strategię transferu, ale także ograniczyłoby ryzyko związane z naruszeniem NCWO, gdyż depozyty i zwykle niezabezpieczone zobowiązania nie byłyby już

⁷⁷ W przypadku *general depositor preference* wszyscy deponenti mają tę samą pozycję w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym i jednocześnie znajdują się wyżej w tej hierarchii niż inni zwykli niezabezpieczeni wierzyciele. Tym samym, DGS, poprzez subrogację w prawa deponentów gwarantowanych, wchodzi do tej samej klasy co wszyscy deponenti. Dlatego też środki uzyskane w wyniku likwidacji aktywów są dzielone jednakowo (*pari passu*) pomiędzy DGS a innych deponentów. Sytuacja jest odmienna w przypadku, gdy depozyty gwarantowane (a co za tym idzie i DGS) są superuprzywilejowane. Wówczas to DGS jest zaspokajany w pierwszej kolejności przed innymi klasami deponentów, a zatem jego straty są mniejsze.

⁷⁸ M. Doubler, E. Emre, A. Gullo, D. Kale, *The Case for Depositor Preference*, Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, December 2020, s. 8–10.

traktowane w ten sam sposób (*pari passu*). Głosy poparcia dla tej zmiany pojawiają się od pewnego czasu w debacie publicznej, w szczególności tak ważne instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁷⁹, EBC⁸⁰ czy SRB⁸¹ postulują rewizję unijnych regulacji w tym zakresie.

Dodatkowo konieczne jest doprecyzowanie istniejących przepisów w zakresie zasady najmniejszego kosztu. Obecne sformułowanie zawarte w DGSD nie jest precyzyjne. Test najniższego kosztu polega na porównaniu kosztów poniesionych przez DGS w przypadku hipotetycznej wypłaty depozytów oraz w przypadku podjęcia interwencji (np. przy wsparciu transakcji transferu). Opcja wiążąca się z mniejszymi stratami dla systemu gwarancji powinna zostać wybrana. Kluczową sprawą jest jednak zastosowana metodologia, w szczególności to, jakie koszty są uwzględniane w tej kalkulacji, czy tylko koszty bezpośrednie (np. związane wyłącznie z postępowaniem upadłościowym i wypłatą depozytów gwarantowanych) czy też pośrednie (w szerszym kontekście dotyczące też wpływu na sektor bankowy i stabilność finansową, np. konieczność poboru składek *ex post*). O ile koszty pośrednie są znacznie trudniejsze w kwantyfikacji, o tyle ich wpływ może być znaczny, co uzasadnia uwzględnienie ich w metodologii. Obecnie przepisy unijne nie są w tym zakresie jednoznaczne, co uzasadnia potrzebę większego ich uszczegółowienia w tym zakresie. Powinno to przyczynić się do większej konwergencji praktyk krajowych DGS'ów⁸². Jednakże jest to kwestia czysto techniczna, dlatego najlepszym rozwiązaniem byłoby uregulowanie tej kwestii w regulacyjnych standardach technicznych EBA.

Podsumowanie

Po globalnym kryzysie finansowym wprowadzono obszerną reformę regulacyjną skoncentrowaną przede wszystkim na działalności sektora bankowego. Jedną z ważniejszych zmian wprowadzonych w następstwie doświadczeń globalnego kryzysu finansowego było oparcie ram zarządzania kryzysowego na koncepcji *resolution*, czyli restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, co miało zapobiec wykorzystywaniu pieniędzy publicznych w celu ratowania upadających banków. Po kilku latach doświadczeń i w obliczu nowych zagrożeń wynikających z pandemii COVID-19, przychodzi czas na refleksję co do skuteczności regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego.

W artykule wskazano sześć obszarów problemowych aktualnych ram zarządzania kryzysowego. Omówiono niepożądane skutki obecnego kształtu przepisów oraz wskazano możliwe propozycje zmian, które pozwolą wskazać słabości wyelimi-

⁷⁹ International Monetary Fund, *Euro Area Polices, Financial Sector Assessment Program, Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management*, July 2018, s. 27.

⁸⁰ European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*, s. 4 i 13.

⁸¹ Single Resolution Board, *A blueprint for the CMDI framework review*, 18 March 2021, s. 2.

⁸² European Banking Authority, *Report on deposit guarantee funding...*, *op. cit.*, s. 81.

nować lub ograniczyć. Podsumowanie rozważań zawartych w niniejszej publikacji prezentuje tabela 3.

Dokonana w artykule analiza unijnych ram zarządzania kryzysowego wskazuje, że o ile intencje były właściwe, o tyle efekt pewnych regulacji okazał się inny niż zamierzony. W szczególności pewne przepisy (np. przesłanka interesu publicznego) pozostawiają zbyt dużą dowolność, umożliwiając obchodzenie regulacji i stosowanie wobec banków innych działań niż *resolution* i to przy wsparciu ze środków publicznych. Z kolei inne przepisy (np. superuprzywilejowanie DGS) nadmiernie ograniczają pole do działania i sprawiają, że niektóre narzędzia są dostępne tylko „na papierze”. Ponadto, pewne aspekty wciąż pozostają nierozstrzygnięte (jak dostarczenie płynności w *resolution*). W związku z powyższym konieczne są modyfikacje regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego. O ile pełna harmonizacja prawa upadłościowego wydaje się być zdaniem zbyt ambitnym i niemożliwym do osiągnięcia w krótkim/średnim okresie, o tyle postulaty prowadzące do większego wykorzystania strategii transferu i roli DGS w zarządzaniu kryzysowym można wprowadzić poprzez stosowaną nowelizację DGSD/BRRD.

Tabela 3. Podsumowanie propozycji zmian dotyczących unijnych ram zarządzania kryzysowego

Obszar problemowy	Skutek aktualnych przepisów	Propozycja zmian
Przesłanka interesu publicznego	<ul style="list-style-type: none"> • Brak spójnego podejścia do definiowania przesłanki interesu publicznego. • Podejmowanie różnych działań wobec banków, w zależności od tego, który organ dokonuje oceny przesłanki. • Obchodzenie regulacji w zakresie <i>resolution</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzanie testu najniższego kosztu jako kryterium wyboru właściwej ścieżki postępowania z bankiem. • Ochrona interesu publicznego powinna pozostać ogólną zasadą działania w ramach zarządzania kryzysowego.
Warunki wszczęcia <i>resolution</i> a warunki otwarcia postępowania upadłościowego	<ul style="list-style-type: none"> • Wystąpienie sytuacji zawieszenia (<i>limbo</i>), w której bank nie jest ani poddany <i>resolution</i>, ani likwidowany w ramach postępowania upadłościowego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wypracowanie akceptowalnego rozwiązania będzie trudne i jest to reforma długookresowa. • Ewentualnym rozwiązaniem może być wykorzystanie wobec banków mniejszych strategii transferu z udziałem DGS.

Tabela 3 – cd.

Obszar problemowy	Skutek aktualnych przepisów	Propozycja zmian
Pomoc publiczna i podział obciążeń	<ul style="list-style-type: none"> • Kontynuacja ratowania banków z wykorzystaniem pieniędzy publicznych. • Niesprawiedliwy podział obciążeń – wierzyciele banku likwidowanego, który korzysta z pomocy publicznej, są traktowani łagodniej niż wierzyciele banku w ramach <i>resolution</i> (BRRD). 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzanie zakazu wsparcia ze środków publicznych, gdy bank jest likwidowany w ramach postępowania upadłościowego. • Aktualizacja Komunikatu Bankowego i wprowadzenie spójnych zasad podziału obciążeń bez względu na zastosowaną ścieżkę postępowania z bankiem.
Płynność w <i>resolution</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Brak rozwiązań w zakresie płynności w <i>resolution</i> stwarza ryzyko niepowodzenia całego procesu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie na poziomie BRRD ogólnych ram dla zapewnienia płynności w <i>resolution</i> w przypadku, gdy środki funduszu <i>resolution</i> są niewystarczające, np. poprzez wskazanie warunków, pod którymi bank centralny może udzielić takiego wsparcia.
MREL dla małych i średnich banków	<ul style="list-style-type: none"> • Nadmierne obciążenie małych i średnich banków, które mają trudności z emisją zobowiązań kwalifikowalnych. • Ryzyko niepowodzenia procesu <i>resolution</i> (brak wystarczających instrumentów mogących podlegać <i>bail-in</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie wykorzystania strategii transferu z udziałem DGS dla mniejszych banków. • Wybór takiej ścieżki powinien łączyć się z niższym wymogiem MREL, ale wyższymi składkami na DGS.
Udział DGS w działaniach kryzysowych	<ul style="list-style-type: none"> • Znaczne ograniczenie możliwości wykorzystania środków DGS na wsparcie strategii transferu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie <i>general depositor preference</i> (zamiast superuprzywilejowanej pozycji depozytów gwarantowanych). • Doprecyzowanie przepisów w zakresie metodologii testu najniższego kosztu.

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. UE L 173/149 z dnia 12.6.2014.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.U. UE L 173/190 z dnia 12.6.2014.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, Dz.U. UE L 345/96 z dnia 27.12.2017.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE, Dz.U. UE L 150/296 z dnia 7.6.2019.

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”), Dz.U. UE C 216/1 z dnia 30.7.2013.

Opracowania, artykuły i raporty

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

Baudino P., Gagliano A., Rulli E., Walters R., *How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices*, FSI Insights on policy implementation, No. 10, Bank for International Settlements, October 2018.

Croitoru O., Dobler M., Molin J., *Resolution funding: Who Pays When Financial Institutions Fail?*, Technical Notes and Manual, International Monetary Fund, 2018.

De Aldisio A., Aloia G., Bentivegna A., Gagliano A., Giorgiantonio E., Lanfranchi C., Maltese M., *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Notes on Financial Stability and Supervision, No. 15, Banca d'Italia, August 2019.

de Liz S.F., Garcia J., *Funding before and in resolution, A proposal for a funding in resolution mechanism*, BBVA Research, May 2018.

Demertzis M., Raposo I.G., Hüttl P., Wolff G., *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union?*, In-depth analysis, requested by the ECON Committee, November 2018.

Deslandes J., Dias C., Magnus M., *Liquidation of Banks: Towards an 'FDIC' for the Banking Union?*, In-depth analysis required by the ECON Committee, February 2019.

Deslandes J., Magnus M., *Further harmonising EU insolvency law from a banking resolution perspective?*, Briefing, European Parliament, April 2018.

Doubler M., Emre E., Gullo A., Kale D., *The Case for Depositor Preference*, Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, December 2020.

Dżuryk A., *Finansowanie banków w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*, „Zarządzania i Finanse” 2018, Vol. 16, No. 3, cz. 1.

Enria A., *Crisis management for medium-sized banks: the case for European approach*, Keynote speech by Chair of the Supervisory Board of the EBC, at the Banca d'Italia workshop on the crisis management for banks in the EU, Frankfurt am Main, 15 January 2021.

European Banking Authority, *Notifications on resolution cases and use of DGS funds*.

European Banking Authority, *Report on deposit guarantee funding and uses of deposit guarantee scheme funds*, 23 January 2020.

European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*.

European Commission, *State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*, Press release, 25 June 2017.

European Commission, *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, Final Report, November 2019.

European Commission, *Targeted consultations – Review of the crisis management and deposit insurance framework*, 26 January 2021.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE*, Sprawozdania specjalne, Nr 21/2020.

Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011.

Gelpern A., Veron N., *An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform*, Study requested by the ECON Committee, July 2019.

Gelpern A., Veron N., *European Banking Reform Should Embrace a Unitary Approach to Failed Banks*, [w:] *CESifo Forum, Research Report*, Volume 22, January 2021.

Gortsos Ch.V., *The application of the EU banking resolution framework amidst the pandemic crisis*, [w:] *Pandemic Crisis and Financial Stability*, ed. Ch.V. Gortsos, W.-G. Ringe, European Banking Institute, 2020.

Graca M., *Wykorzystanie procedury resolution oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń*, „Bezpieczny Bank” 2021, Nr 2(83).

Grund S., Nomm N., Walch F., *Liquidity in resolution: comparing frameworks for liquidity provision across jurisdictions*, Occasional Paper Series, No. 251, European Central Bank, December 2020.

International Monetary Fund, *Euro Area Polices, Financial Sector Assessment Program, Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management*, July 2018.

König E., Speech by SRB Chair, Belgian Financial Forum, 30 July 2018.

König E., *The crisis management framework for banks in the EU: what can be done with small and medium-sized banks?*, Speech by SRB Chair at the Banca d'Italia workshop on the crisis management framework for banks in the EU, 15 January 2021.

Kozińska M., Michalewicz J., Zdanowicz B., *W poszukiwaniu sposobów finansowania płynności banku w przymusowej restrukturyzacji*, „Bezpieczny Bank” 2021, Nr 1(82).

Kozińska M., Michalewicz J., Pycka J., Zdanowicz B., *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, „Materiały i Studia” 2020, nr 336, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Mack S., *Prepare for the worst, How to make Europe's bank crisis management fit for purpose*, Policy Paper, Hertie School, Jacques Delors Centre, November 2020.

Majnoni D'Intignano G., Dal Santo A., Maltese M., *The FDIC bank crisis management experience: lessons for the EU Banking Union*, Notes on Financial Stability and Supervision, No. 22, Banca d'Italia, August 2020.

Majnoni G., Bernardini G., Dal Santo A., Trapanese M., *The EU Bank Insolvency Framework: Could less be more?*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, No. 594, Banca D'Italia, February 2021.

Merler S., *Critical functions and public interest in banking services: Need for clarification?*, In-depth analysis required by the ECON Committee, November 2017.

Miklaszewska E., Kil K., *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt” 2019, Vol. 50, No. 2.

Padoa-Schioppa T., *Regulating Finance, Balancing Freedom and Risks*, Oxford University Press, 2004.

Restoy F., *Bail-in in the new bank resolution framework: is there an issue with the middle class?*, Speech, IADI-ERC International Conference „Resolution and deposit guarantee schemes in Europe: incomplete process and uncertain outcomes”, Naples, 23 March 2018.

Restoy F., *How to improve crisis management in the banking union: a European FDIC?*, Speech, CIRS Annual International Conference 2019 on “Financial supervision and financial stability 10 years after the crisis: achievements and next steps”, Portugal, 4 July 2019.

Restoy F., Vrbaski R., Walters R., *Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it*, Occasional Paper No. 15, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, July 2020.

Russo C., Lastra R., *The financing of bank resolution – who should provide the required liquidity?* In-depth analysis required by the ECON Committee, June 2018.

Single Resolution Board, *A blueprint for the CMDI framework review*, 18 March 2021.

Single Resolution Board, *Expectation for banks*, 2020.

Single Resolution Board, *Liquidity and funding in resolution*, Operational guidance for 2021.

Single Resolution Board, *Public Interest Assessment: SRB Approach*, 2019.

Single Resolution Board, *Single Resolution Fund*, 22 April 2021.

Stopczyński A. R., *Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem*, „Bank i Kredyt”, 2020, Vol. 51, No. 5.

Stopczyński A.R., *Does bank resolution rule out the use of public funds? The case of the Podkarpacki Bank Spółdzielczy*, „Journal of Finance and Financial Law”, vol. 1(25), March 2020.

Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, 2015.

To minimise further losses ABLV Bank Luxembourg, S.A. has agreed to the start of the judicial liquidation process, Press release, 26 June 2019.

Aneks 1

Tabela 4. Upadłość banków oraz przypadki przeprowadzenia resolution po wejściu w życie BRRD

Nazwa banku	Kraj	Rok	Podjęta procedura	
			Resolution	Postępowanie upadłościowe/ Likwidacja
1. Autobank AG	Austria	2021		X
2. Greensill Bank AG	Niemcy	2021		X
3. Idea Bank S.A.	Polska	2020	X	
4. Podkarpacki Bank Spółdzielczy	Polska	2020	X	
5. Bank Spółdzielczy w Przemkowie	Polska	2020	X	
6. PNB Banka	Łotwa	2019		X
7. Bank Spółdzielczy w Grębowie	Polska	2019		X
8. ABLV Bank Luxembourg S.A.	Luksemburg	2019		X
9. ABLV Bank AS	Łotwa	2018		X
10. Københavns Andelskasse	Dania	2018	X	
11. Versobank AS	Estonia	2018		X
12. Dero Bank AG	Niemcy	2018		X
13. Tesla štedna banka d.d.	Chorwacja	2018		X
14. Banca Sviluppo	Włochy	2018		X

Tabela 4 – cd.

Nazwa banku	Kraj	Rok	Podjęta procedura	
			<i>Resolution</i>	Postępowanie upadłościowe/ Likwidacja
15. Banco Popular Espanol	Hiszpania	2017	X	
16. Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca	Włochy	2017		X (działania były podjęte równocześnie)
17. Nemea Bank	Malta	2017		X
18. Maple Bank GmbH	Niemcy	2016		X
19. Banka splitsko-dalmatinska d.d.	Chorwacja	2016		X
20. Banco Madrid	Hiszpania	2015		X
21. Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	Włochy	2015	X (działania były podjęte równocześ- nie)	
22. Cooperative Bank of Peloponnese	Grecja	2015	X	
23. Andelskassen J.A.K. Slagelse	Dania	2015	X	
24. Banco Internacional do Funchal, S.A (BANIF)	Portugalia	2015	X	
25. Jadranska bank d.d. Sibenik	Chorwacja	2015	X	
26. Panellinia Bank SA	Grecja	2015	X	
			11	15

Źródło: EBA, Notifications on resolution cases and use of DGS funds | European Banking Authority (europa.eu).