
Problemy i poglądy

Beata Zdanowicz*

AMERYKAŃSKI SPOSÓB RESTRUKTURYZACJI BANKÓW – DOŚWIADCZENIA *FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION* (FDIC)

WSTĘP

Federalna Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC) to najdłużej na świecie działający system gwarantowania depozytów. Korporacja utworzona w USA w następstwie Wielkiego Kryzysu działa nieprzerwanie od 1934 r. Od tego czasu przechodziła wiele przeobrażeń, dostosowując swoją działalność do potrzeb amerykańskiego systemu bankowego.

Misją FDIC było i jest utrzymywanie stabilności i zaufania publicznego w amerykańskim systemie finansowym¹. Od początku działała ona jako system *risk minimizer*², czyli poza obowiązkiem wypłaty środków gwarantowanych zajmowała

* Beata Zdanowicz, dr nauk ekonomicznych, jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Artykuł niniejszy wyraża wyłącznie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

¹ <http://www.fdic.gov/about/mission> (dostęp: 07.01.2014).

² Podstawowy podział systemów gwarantowania wkładów to: *pay box* i *risk minimizer*. Pierwsze z nich są jedynie skrzynkami płatniczymi, czyli relatywnie niewielkimi instytucjami utworzonymi do wypłaty środków gwarantowanych. Drugie zaś, poza wypełnianiem tej nadrzędnej funkcji systemu gwarancyjnego, mają minimalizować ryzyko w sektorze bankowym poprzez przede wszystkim udzielanie pomocy bankom, przeprowadzanie ich restrukturyzacji, likwidacji, a także w niektórych przypadkach działalność nadzorczą oraz działalność analityczną. Financial Stability Board (patrz: *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, luty 2012) wyróżnia następujące typy systemów gwarancyjnych: *paybox* (jedynie wypłata depozytów), *paybox plus* (dodatkowo pewne uprawnienia z zakresu likwidacji banków), *loss minimiser* (uprawnienia

się również inną działalnością, ukierunkowaną na zapewnienie stabilności i bezpiecznego funkcjonowania systemu bankowego. Do działalności tej zaliczyć można: obowiązki nadzorca nad częścią amerykańskich banków, działania pomocowe wobec ubezpieczonych instytucji, działania w ramach *resolution*, czyli restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków³, zadania likwidatora masy upadłości, prowadzenie szerokich analiz sektora finansowego USA. FDIC od początku była zatem instytucją odpowiedzialną za właściwe radzenie sobie z problemami banków zagrożonych upadłością lub już upadających. Wypłata depozytów była zaś tylko jedną z możliwych do wykorzystania przez Korporację opcji.

Biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenia, warto przyjrzeć się bliżej charakterystyce FDIC jako organu odpowiedzialnego za stabilność systemu finansowego w USA i za przeprowadzanie jego skutecznej restrukturyzacji. Niniejszy artykuł ma przybliżyć doświadczenia Korporacji w tym zakresie na tle jej szerokiej działalności jako systemu *risk minimizer*.

W pierwszej części opracowania zostanie zaprezentowana działalność FDIC przez pryzmat historii oraz główne zmiany w jej wieloletniej działalności. Druga część jest poświęcona dzisiejszym uprawnieniom Korporacji, obowiązującym obecnie sposobie działania tej instytucji, a także jej finansowania. Pokażemy w szczególności, jak FDIC wykonuje obowiązki organu przeprowadzającego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków. Końcowa część opisuje znaczenie doświadczeń FDIC dla innych krajów, które tworzyły lub tworzą nadal systemy gwarantowania depozytów lub budują instytucjonalne ramy dla procesu *resolution*.

z zakresu przeprowadzania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków), *risk minimiser* (dodatkowo uprawnienia nadzorcze). Według tej klasyfikacji FDIC należy do ostatniej, najbardziej wyposażonej w funkcje, grupy systemów.

³ Proces *resolution* to kompleksowy mechanizm polegający na przeprowadzeniu restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji banku, przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych i ochrony ubezpieczonych depozytów. Procedura ta zakłada szybkie zrestrukturyzowanie lub zlikwidowanie banku bez angażowania środków publicznych i bez wywołania negatywnych skutków systemowych. Z reguły proces *resolution* jest realizowany poza standardową procedurą sądową, w zakresie prawa administracyjnego. W niniejszym opracowaniu oba pojęcia: *resolution* i jego polski odpowiednik: „restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków” będą używane zamiennie.

1. FDIC WCZORAJ – JAK DOSZŁO DO POWSTANIA KORPORACJI

*After all, there is an element in the readjustment of our financial system more important than currency, more important than gold, and that is the confidence of the people*⁴.

Franklin D. Roosevelt, Prezydent USA w latach 1933–1945

Federal Deposit Insurance Corporation to najstarszy powszechny system gwarantowania depozytów na świecie. Działa ona nieprzerwanie od 1 stycznia 1934 r., kiedy to powołana została ustawą *Banking Act* z 16 czerwca 1933 r.

Utworzenie Korporacji na szczeblu federalnym było odpowiedzią na Wielki Kryzys lat 30., w którego następstwie doszło do upadłości setek banków i ogromnych strat deponentów. Ponad 9000 banków, czyli jedna trzecia wówczas działających, upadła w ciągu 4 lat poprzedzających powstanie Korporacji⁵. Tak poważny kryzys w sektorze spotęgowała panika wśród deponentów i masowe wycofywanie wkładów nawet ze zdrowych instytucji. Nadrzędnym celem FDIC w amerykańskiej sieci bezpieczeństwa finansowego stało się wobec tego utrzymywanie publicznego zaufania do banków po okresie masowego wycofywania depozytów i serii upadków banków.

Choć przyjmuje się, że powstanie FDIC nastąpiło bezpośrednio pod wpływem skutków Wielkiego Kryzysu, to należy jednocześnie pamiętać, że prace nad stworzeniem systemu zabezpieczającego deponentów trwały w USA od dziesiątek lat⁶. Rozwój amerykańskiego systemu bankowego w wiekach XIX i XX obfitował bowiem w okresy paniki i zaburzeń. Z perspektywy czasu można zauważyć, że to pewne cechy amerykańskiego systemu spowodowały, iż pojawianie się takich zaburzeń było i częstsze i mocniejsze. Czynnikiem takim było chociażby wieloletnie ograniczanie tworzenia międzystanowej sieci oddziałów. Przez wiele lat (na mocy *McFadden Act* z 1927 r.) system bankowy mógł się rozwijać jedynie poprzez sieć jednooddziałowych banków w poszczególnych stanach⁷. Tego typu banki tworzyły sieć dość homogenicznych instytucji, szczególnie podatnych na zjawisko paniki bankowej.

Konieczność zapewnienia stabilności systemu USA zaowocowała utworzeniem w XIX w. systemów zabezpieczenia płynności banków – jako pierwszy w 1820 r. powstał prywatny system *Suffolk*. W 1929 r. natomiast w stanie Nowy Jork powstał pierwszy stanowy system zabezpieczenia depozytów. W kolejnych latach tworzone

⁴ Przemówienie z dn. 12 marca 1933 r., <http://www.fdic.gov/about/history/3-12-33transcript.html>

⁵ *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 7.01.2014).

⁶ Szerzej o historii idei gwarantowania depozytów w USA: T. Obal, *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

⁷ L. Goodman, *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, „Atlantic Economic Journal”, Vol. 11, No. 2.

podobne systemy w różnorodnej formie: akumulowania funduszu gwarancyjnego, w formie gwarancji wzajemnych lub jako kombinacja obu podejść. Wiele z tych systemów z czasem zbankrutowało, co było następstwem nie tylko ich słabości organizacyjnej i finansowej, ale także braku nadzoru bankowego i zbytniego ryzyka, które banki wówczas mogły podejmować. Należy mieć na uwadze, że nie istniał jeszcze wtedy usankcjonowany, powszechny nadzór bankowy.

Następne lata to pewne odejście od idei gwarancji stanowych, do których powrót nastąpił po kolejnej znaczącej panice bankowej 1907 r. Powstały wtedy systemy gwarancyjne w tych stanach, w których obowiązywał model banków jednooddziałowych. Wszystkie one opierały się na akumulowanym funduszu i obejmowały gwarancjami całość depozytu. Wszystkie z nich zakończyły działalność w podobny sposób – zbankrutowały po stratach, które poniosły w latach 20. XX w. w związku z problemami ubezpieczonych banków spowodowanymi kryzysem rolnym. Załamanie gospodarcze po I wojnie światowej w dużym stopniu odbiło się bowiem na sytuacji deponentów amerykańskich banków. Do 1929 r. w wyniku upadłości stracili oni od 0,1% do 0,23% zgromadzonych w tych bankach depozytów⁸.

Dopiero po tych doświadczeniach zrodziła się w USA idea utworzenia systemu gwarancyjnego na poziomie federalnym. Choć w przeszłości dyskutowano już nad gwarancjami federalnymi (150 projektów ustaw omawianych było w Kongresie w latach 1886–1933, przewidywały one różne sposoby finansowania działalności gwarancyjnej, różny zakres ochrony oraz różne usytuowanie funkcji gwarancyjnej⁹), to bodźce do ich wprowadzenia stały się znaczące dopiero po Wielkim Kryzysie. Przebieg kryzysu, w tym fakt, że wielu deponentów wpadało w panikę wycofując środki nawet ze zdrowych banków sprawił, że trzeba było na nowo przemyśleć proces likwidacji instytucji finansowych. Do czasu utworzenia FDIC banki podlegały bowiem standardowej upadłości sądowej, a wkłady deponentów nie były uprzywilejowane w kolejności zaspokajania roszczeń. W rezultacie odzyskiwali oni swoje wkłady po długim okresie dochodzenia środków z masy upadłości i to na ogół nie w całości. To właśnie obawa obywateli przed długim okresem niedostępności wkładów w połączeniu z dużym ryzykiem nie odzyskania stu procent oszczędności sprawiała, że nasilało się zjawisko paniki bankowej w kryzysie. Wobec ogromnych strat przeciętnych obywateli idea gwarancji federalnych doczekała się zatem szerokiego poparcia – począwszy od instytucji depozytowych, które odczuły skutki paniki i runu na kasy banków (gwarancjami zainteresowane były przede wszystkim małe jednooddziałowe banki stanowe wrażliwe na zachowania deponentów), poprzez deponentów, którzy ponieśli znaczące straty, aż po media, które poparły dążenia do lepszego zapewnienia interesów ogólnospołecznych kosztem nastawionych na zysk bankierów.

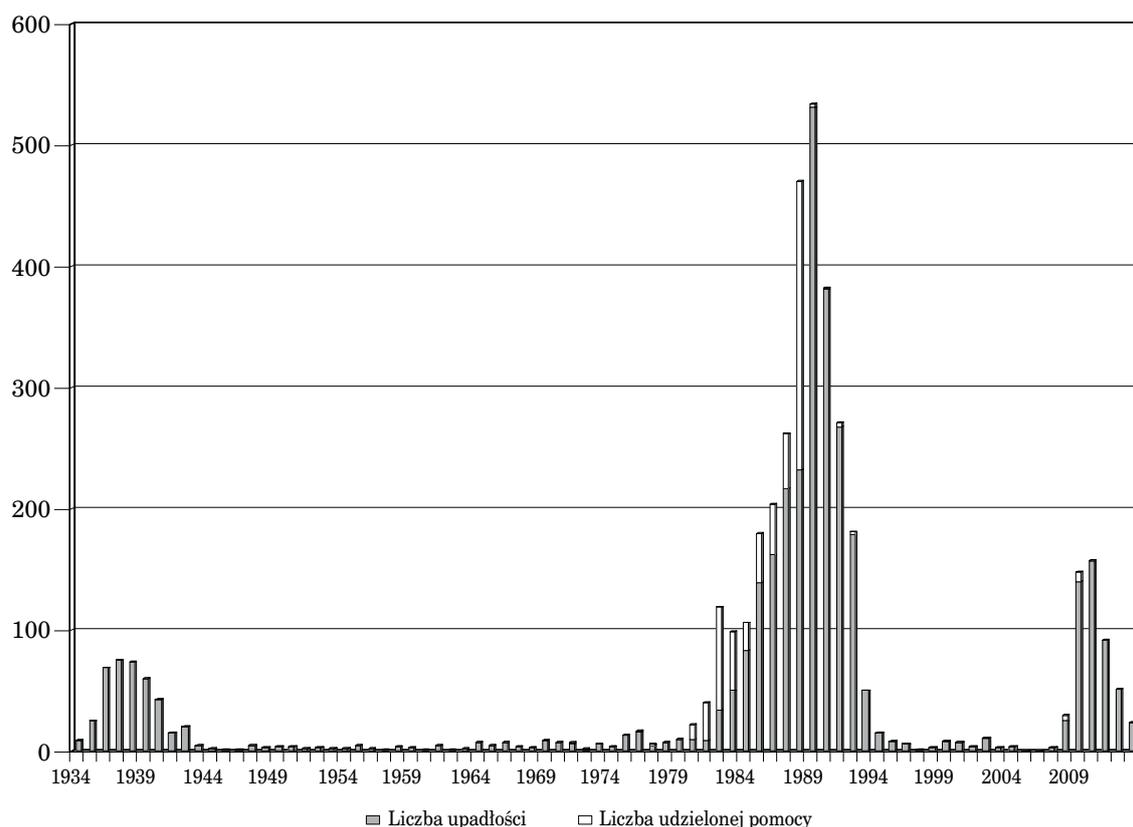
⁸ *A brief history of deposit insurance in United States*, FDIC 1998, <http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf> (dostęp: 07.01.2014).

⁹ *Ibidem*.

Ustawą *Banking Act* z 1933 r. zdecydowano się zatem powołać system gwarancyjny na szczeblu federalnym. Powstała Korporacja o szerokich uprawnieniach. Miała ona gwarantować wypłatę depozytów do określonego limitu (początkowo 2 500 USD). Ponadto miała prowadzić działalność nadzorczą oraz być syndykiem masy upadłości, jeśli do upadłości banku by doszło. Spośród 15 034 licencjonowanych banków działających wówczas w systemie amerykańskim 12 551 stało się członkami FDIC (dodatkowo 214 banków oszczędnościowych zostało ubezpieczonych przez odrębny od FDIC fundusz gwarancyjny; oba fundusze zostały następnie połączone w lipcu 1935 r.)¹⁰.

Obecnie do FDIC należą banki federalne, banki stanowe, które należą do systemu Rezerwy Federalnej oraz pozostałe stanowe, które chcą dobrowolnie do systemu gwarancyjnego należeć (łącznie około 8500 instytucji)¹¹. W praktyce silna presja deponentów sprawia, że banków nie należących do FDIC jest bardzo mało (raczej są to jedynie banki z ugruntowaną tradycyjnie pozycją na rynku lokalnym).

Rysunek 1. Liczba sytuacji problemowych w USA w latach 1934–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

¹⁰ *Historical statistics on Banking. Failures and Assistance Transactions*, FDIC, <http://www2.fdic.gov/hsob/HSOBNotes.asp#SI1> (dostęp: 07.01.2014).

¹¹ Depozyty *credit unions* ubezpiecza agencja rządowa *National Credit Union Administration*.

Od powstania FDIC do lat 80. sektor USA rozwijał się w relatywnie stabilny sposób. Po zwalczeniu skutków Wielkiego Kryzysu skala interwencji FDIC wzrosła bardzo znacząco dopiero w latach 80. w obliczu kryzysu kas oszczędnościowo-pożyczkowych, a następnie ponownie w czasie ostatniego globalnego kryzysu finansowego. Tendencje te pokazuje rysunek 1.

Analiza doświadczeń FDIC pozwala wyróżnić kilka najważniejszych zmian regulacyjnych, które wpłynęły na jej funkcjonowanie¹². Po pierwsze w 1989 r. przyjęto *Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act* (FIRREA). Objęto wówczas gwarancjami FDIC także kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. W wyniku głębokiego kryzysu, przez który w latach 80. przeszedł ten sektor, w 1987 r. upadłość ogłosiła *Federal Savings and Loan Corporation* – Korporacja utworzona w 1934 r. dla ubezpieczenia kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Na mocy FIRREA utworzono w FDIC dwa odrębne fundusze: *Bank Insurance Fund* oraz *Savings Association Insurance Fund*. Ponadto w 1995 r. FDIC przejęła od *Resolution Trust Corporation* (agencji rządowej utworzonej czasowo w 1989 r. dla potrzeb restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kas) uprawnienia do przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych tych instytucji.

Po drugie, wraz z przyjęciem *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA) w 1991 r. zmieniono zasady działania Korporacji, utrudniając znacznie możliwość działań pomocowych w ramach *open bank assistance* (OBA). Zauważono, że działalność ta niosła zbyt duże ryzyko *moral hazard*. W efekcie zrezygnowano z niej na rzecz rozwinięcia metod w ramach *resolution*, a przede wszystkim nabycia banku przez chętną zdrową instytucję. Działania w ramach OBA oraz *resolution* zostaną szerzej opisane w dalszej części artykułu. Warto wspomnieć, że reforma 1991 r. wprowadziła nowe kryterium wyboru sposobu interwencji FDIC – od tego momentu kieruje się ona nie zasadą niższego kosztu w porównaniu do kosztów wypłaty środków gwarantowanych, ale musi wybierać metodę ogólnie najmniej kosztowną spośród wszystkich dostępnych.

W 1991 r. dokonano również modyfikacji sposobu finansowania FDIC. Wprowadzono system naliczania opłat według ryzyka związanego z działalnością danej instytucji członkowskiej. Dostęp do danych banków, jaki posiadała FDIC w związku z jej uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi, bardzo ułatwił to posunięcie. Jednocześnie zapewniono Korporacji alternatywne źródła finansowania. Od 1991 r. może ona zaciągać zobowiązania wobec Skarbu Państwa w razie wykorzystania środków własnych oraz pozyskiwać środki z rynku międzybankowego. Po kryzysie lat 80. stwierdzono bowiem, że instytucja gwarantująca depozyty powinna mieć zapewnione nie tylko adekwatne środki finansowe, ale i zaplecze awaryjne na wypadek znacznych perturbacji w sektorze.

¹² Szerzej o zmianach regulacyjnych w systemie finansowym USA zob.: M. Iwanicz-Drozdowska, *Stany Zjednoczone, [w:] Kryzys bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.

Kolejne zmiany w działalności Korporacji przyniosło przyjęcie *Federal Deposit Insurance Reform Act* oraz *Deposit Insurance Reform Conforming Amendments Act* z 2005 r. Połączono wówczas fundusz gwarancyjny banków i kas w jeden: *Depositor Insurance Fund*.

Poważne zmiany w funkcjonowaniu FDIC spowodował również ostatni globalny kryzys finansowy. Na mocy *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* z 2010 r. FDIC uzyskała uprawnienia do nadzorowania stanowych kas oszczędnościowych nadzorowanych wcześniej przez *Office of Thrift Supervision*, który to organ został zlikwidowany w 2011 r.

Sytuacja kryzysowa wymusiła ponadto na FDIC podjęcie mniej standardowych działań. Stworzyła ona *Temporary Liquidity Guarantee Program*. Jego celem było wzmocnienie zaufania w systemie finansowym oraz pomoc w odbudowie sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym poprzez gwarantowanie nowych emisji papierów wartościowych (typu *senior unsecured debt*) banków, instytucji oszczędnościowych oraz pewniej grupy holdingów. Ustalono wówczas jednocześnie, że pełną ochroną zostaną objęte nieoprocentowane depozytowe rachunki transakcyjne. Dla wszystkich zaś pozostałych limit ochrony został podniesiony ze 100 tysięcy do 250 tysięcy USD.

FDIC wzięła również udział w ogłoszonym w marcu 2009 r. specjalnym Publiczno-Prywatnym Programie Inwestycyjnym. Był to wspólny projekt Departamentu Skarbu, Rezerwy Federalnej i FDIC, ukierunkowany na oczyszczenie portfeli banków ze złych kredytów. Składał się z dwóch podprogramów: *Legacy Loans Program* odnoszący się do złych kredytów, którego finansowaniem zajmowała się FDIC, oraz *Legacy Securities Program* odnoszący się do toksycznych papierów wartościowych, którego finansowaniem zajmowała się Rezerwa Federalna¹³.

FDIC nadano jednocześnie uprawnienia do oceny ryzyka w największych, systemowo ważnych instytucjach finansowych kraju. Wraz z przyjęciem nowej rządowej procedury *resolution* dla systemowo ważnych instytucji finansowych (*Orderly Liquidation Authority*) nadano FDIC uprawnienia do dokonywania ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z nowymi zadaniami w 2010 r. utworzono w Korporacji nowy pion dla dużych instytucji finansowych: *Office of Complex Financial Institutions*.

¹³ Szerzej: R. Szymczak, *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/stany-zjednoczone-analiza-systemu-gwarantowania-depozytow> (dostęp: 07.01.2014).

2. FDIC DZIŚ – UPRAWNIENIA I SPOSÓB DZIAŁANIA KORPORACJI

*...depositors needn't worry. No depositor has ever lost a penny of insured deposits.
And they never will¹⁴.*

Sheila C. Bair, Przewodnicząca FDIC w latach 2006–2011

FDIC pełni obecnie następujące funkcje:

- 1) sprawuje nadzór nad bankami stanowymi ubezpieczonymi w FDIC, które nie są członkami Systemu Rezerwy Federalnej oraz innymi, ubezpieczonymi przez nią bankami oszczędnościowymi. Nadzór ten sprawowany jest przez FDIC poprzez inspekcje na miejscu, jak i z za biurka¹⁵ (*supervision*);
- 2) podejmuje działalność naprawczą (*Open Bank Assistance*);
- 3) przeprowadza restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków (*resolution*);
- 4) jest gwarantem depozytów instytucji członkowskich (*deposit insurance*);
- 5) jako syndyk jest likwidatorem instytucji upadłej (*receiver*).

Jest to zatem instytucja o istotnym znaczeniu w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Co ważne, a co nie jest często spotykane wśród systemów gwarantowania depozytów, prowadzi ona działalność na każdym etapie istnienia banku – od jego nadzorowania, poprzez wczesną interwencję, następnie *resolution* w przypadku zagrożenia upadłością, aż do wypłaty depozytów i działalność syndyka masy upadłości. Z uwagi na fakt, że wypłata środków gwarantowanych jest dla FDIC ostatecznością, czynności podejmowane przez Korporację na wcześniejszych etapach pracy banku (w tym działania nadzorcze i wczesnej interwencji) mają dla efektywności jej funkcjonowania szczególne znaczenie.

Takie nagromadzenie funkcji w jednej instytucji wymaga oczywiście odpowiednich zasobów do ich wykonywania. Dlatego też Korporacja zatrudnia ponad 7000 etatowych pracowników i ma poza centralą w Waszyngtonie sześć oddziałów regionalnych i terenowych¹⁶. Organem decyzyjnym FDIC jest Rada Dyrektorów składająca się z 5 osób powołanych przez Prezydenta, a zatwierdzonych przez senat, w tym przewodniczącego *Comptroller of the Currency* – instytucji nadzorującej i licencjonującej działalność banków federalnych oraz biura ochrony klienta *Consumer Financial Protection Bureau*¹⁷.

¹⁴ Przemówienie z dn. 4 września 2008 r., <http://fdic.gov/news/news/speeches/archives/2008/chairman/spsept042008.html> (dostęp: 07.01.2014).

¹⁵ Szerzej o nadzorczej działalności FDIC zob.: R. Szymczak, *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, s. 6–7.

¹⁶ Za: <http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/> (dostęp: 07.01.2014).

¹⁷ Warto zauważyć więc, że nie ma w organie kierowniczym Korporacji przedstawiciela instytucji członkowskich, a takie rozwiązanie jest często spotykane w systemach gwarancyjnych na świecie.

Działalność FDIC finansowana jest ze składek instytucji członkowskich. Kapitał początkowy Korporacji, wniesiony do niej w 1933 r., pochodził z wpłaty budżetu federalnego oraz banków wchodzących w skład Systemu Rezerwy Federalnej. Niemniej jednak wprowadzony system składek pozwolił na odpowiednią akumulację funduszy i zwrot kapitału założycielskiego w 1948 r.

Składki płacone przez instytucje członkowskie są płatne *ex ante* i od 1994 r. zróżnicowane według ryzyka związanego z działalnością instytucji członkowskiej¹⁸. Środki te są zbierane na rachunku *Deposit Insurance Fund*. Warto zaznaczyć, że taki system opłat wprowadzony przez FDIC stał się wzorem dla innych instytucji gwarancyjnych na świecie.

Stosując różnicowanie składek według ryzyka związanego z działalnością banku, każdy z nich jest klasyfikowany do jednej z czterech kategorii ryzyka na podstawie modelu nadzorczego CAMELS¹⁹. W rezultacie składki płacone przez instytucje członkowskie znacznie różnią się od siebie – banki o wyższym ryzyku działalności płacą więcej od bardziej bezpiecznych instytucji. Każdego roku Rada Dyrektorów ustala ponadto docelowy poziom zasobów FDIC w stosunku do gwarantowanych depozytów w całym systemie, obecnie z przedziału od 1,15% do 1,50%. Co istotne, poza składkami banków dodatkowym zabezpieczeniem finansowym dla FDIC są tzw. alternatywne środki finansowe, w tym możliwość zaciągnięcia kredytu od Skarbu Państwa do kwoty 500 mld USD oraz możliwość zażądania od instytucji członkowskich wniesienia nadzwyczajnej składki²⁰.

Dodatkowo na potrzeby restrukturyzacji systemowo ważnych instytucji finansowych, w obrębie *orderly liquidation mechanism* został utworzony *orderly liquidation fund*, odrębny fundusz w ramach Treasury, z którego FDIC może pożyczać środki. Warto zaznaczyć, że w mechanizmie tym jeśli wydatki na potrzeby procesu *resolution* nie zostaną pokryte przychodami z przeprowadzonego procesu (ze sprzedaży likwidowanych aktywów), będą one zwracane *ex post* przez instytucje finansowe objęte tym mechanizmem.

¹⁸ Opis zmian w zasadach finansowania FDIC za: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005 r.

¹⁹ Oceniane są w nim: adekwatność kapitałowa (*Capital adequacy*), jakość aktywów (*Assets quality*), działania i umiejętności kadry zarządzającej (*Management*), zyski (*Earnings*), płynność (*Liquidity*) oraz wrażliwość na ryzyko rynkowe (*Sensitivity to market risk*). Ratingi w każdej kategorii wystawiane są w 5-stopniowej skali od 1 (najlepsza) do 5 (najgorsza).

²⁰ Ta możliwość została wykorzystana w czasie ostatniego kryzysu finansowego, kiedy to wzmożone wypłaty z funduszu DIF spowodowały straty *Deposit Insurance Fund*. Gdy w trzecim kwartale 2009 r. wartość funduszu stała się ujemna, FDIC przyjęła plan jego odbudowy – dostosowała stawki opłat do kondycji banków, a w grudniu 2009 r. zwróciła się do banków o przedpłacenie składek (łącznie 46 mld USD, co odpowiadało ponad trzyletnim wpłatom).

2.1. FDIC jako nadzorca

FDIC jest jedną z trzech instytucji, które w amerykańskim systemie finansowym pełnią funkcję nadzorczą. Pozostałymi instytucjami są: *Office of the Comptroller of the Currency* nadzorujący banki narodowe (nadzoruje ponad 2000 federalnych banków i związków oszczędnościowych oraz 50 federalnych oddziałów i agencji banków zagranicznych) oraz *Federal Reserve System* nadzorujący banki stanowe oraz holdingi finansowe.

Działalność nadzorczą w dużym stopniu ułatwia Korporacji prowadzenie działań pomocowych oraz *resolution*, a także realizację funkcji gwarancyjnej. Po pierwsze, FDIC jako nadzorca mający dostęp do informacji o kondycji instytucji finansowych, może monitorować ich sytuację i diagnozować na bieżąco jej pogorszenie. Dzięki temu może odpowiednio reagować, podejmując działania naprawcze. Przy poważnych problemach może efektywnie przygotować instytucję do przejścia przez instytucję zdrową, wykorzystując jedno z narzędzi *resolution – purchase & assumption*. Może wreszcie zainicjować proces upadłości i dokonać wypłaty środków gwarantowanych, mając możliwość wcześniejszego przygotowania się do tego zadania, między innymi poprzez sprawne ustalenie listy uprawnionych deponentów.

2.2. FDIC jako organ udzielający pomocy bankom

Jak wspomniano, FDIC od początku prowadziła działalność w szerszej formule *risk minimizer*. Działalność ta ukierunkowana była i jest na zapobieżenie wystąpieniu zjawisk upadłości banków i konieczności wypłaty środków gwarantowanych. Poza prowadzeniem działalności nadzorczej, trzonem tego typu działań od 1950 r. były operacje pomocowe dla działających banków. Korporacja mogła wspierać działalność jeszcze funkcjonującego banku w ramach operacji *open bank assistance transactions* (OBA). Decyzją Rady Dyrektorów podejmowała ona działania o charakterze naprawczym ukierunkowane na przywrócenie normalnego funkcjonowania banku i zapobiegnięcie jego upadłości. Dzięki stosowaniu zasady niższego kosztu wsparcie to miało być korzystniejszą alternatywą dla wypłaty środków gwarantowanych. W szczególności FDIC mogła udzielać na określonych warunkach pożyczek instytucjom zagrożonym, nabywać ich aktywa czy inwestować środki w formie depozytu.

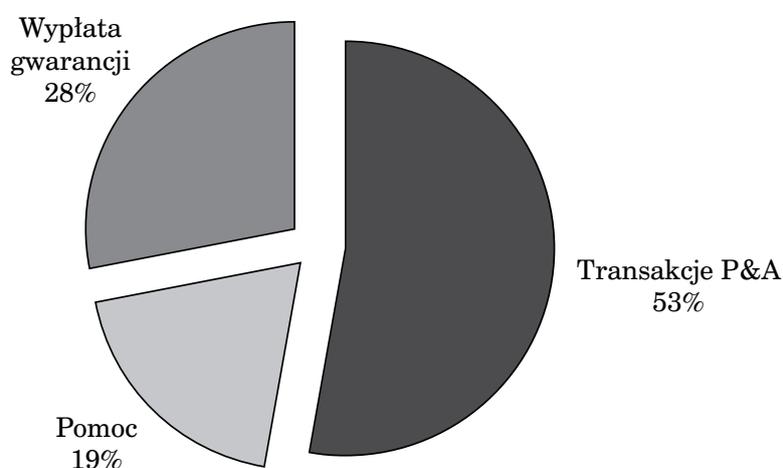
Interwencje tego typu wykorzystywano w odniesieniu do banków, których upadłość mogłaby podważyć zaufanie do systemu bankowego. Początkowo FDIC musiała zatem wykazać istotność danego banku. W praktyce w okresie 1950–1979 jedynie 4 instytucje uzyskały takie wsparcie²¹. Od 1982 r. zmianą ustawową (*Garn-St Germain Depository Institutions Act*) konieczność przeprowadzania testu istotności zosta-

²¹ *Resolution Handbook*, FDIC, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).

ła zniesiona. Pozostała jedynie ocena kosztów dokonywana przez Radę Dyrektorów FDIC. Co ciekawe, w 1986 r. Korporacja postanowiła przedstawiać bankom ubezpieczonym ogólne zasady udzielania pomocy. Zasady te były wówczas następujące:

- ❖ koszty pomocy muszą być niższe niż koszt likwidacji banku;
- ❖ pomoc ma doprowadzić do właściwego dokapitalizowania banku ze środków spoza FDIC;
- ❖ końcowy skutek pomocy dla udziałowców i podporządkowanych wierzycieli musi odpowiadać skutkowi jaki przyniosłaby im upadłość banku;
- ❖ kontrakty dla kadry zarządzającej banku muszą być renegocjowane.

Rysunek 2. Działalność FDIC w latach 1934–1991



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

Jak pokazuje rysunek 2, do 1995 r. działalność pomocowa stanowiła znaczący procent działań Korporacji. Większość pomocy w ramach OBA udzieliła FDIC w latach 1987 i 1988. Wzrost wykorzystania tej metody spowodowany był, jak się okazało, głównie wspomnianym przedstawieniem bankom wymogów jej udzielenia. Banki mogły wówczas dostosować swoje wnioski o udzielenie pomocy do obowiązujących wymogów. Drugim bodźcem do korzystania z pomocy były pewne ulgi podatkowe dotyczące operacji z FDIC (zniesione w większości w 1989 r.).

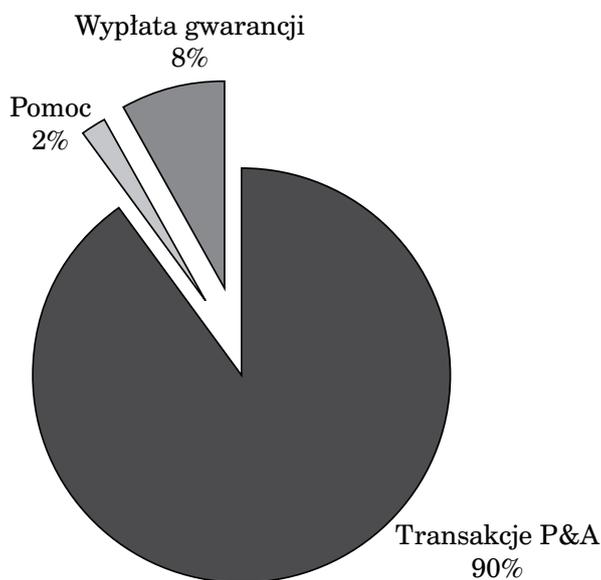
W latach 80. FDIC wybierała jeszcze metodę restrukturyzacji banku według zasady niższego kosztu – jej koszty miały nie przewyższać przewidywanych kosztów wypłaty depozytów gwarantowanych i likwidacji instytucji. W 1951 r. FDIC opracowała test kosztów, który porównywał koszty dokonania transakcji w porównaniu do wypłaty depozytów (*less costly*). W 1991 r. wprowadzono zasadę wyboru nie tylko według zasady niższego kosztu, ale według najmniej kosztownego sposobu spośród wszystkich dostępnych (*least costly*). Poczawszy od 1989 r. FDIC zaczęła zatem porównywać OBA z innymi metodami ich restrukturyzacji, przede wszystkim

kim z aukcjami dla chętnych nabywców instytucji problemowej. Jednocześnie zniesiono większość wspomnianych ulg podatkowych, a pozostałe musiały zostać uwzględniane przez FDIC w ocenie ofert banków na OBA. Od 1987 r. (*Competitive Equality Banking Act*) FDIC uzyskała uprawnienia do tworzenia *bridge banku*. To czasowe rozwiązanie pozwalało Korporacji na znalezienie najlepszego rozwiązania w ramach *resolution*. W 1993 r. (*FDI Act*) FDIC zabroniono używać funduszy tak, by korzystali na tym w jakikolwiek sposób udziałowcy banku upadającego. Te wszystkie zmiany w połączeniu z negatywną oceną OBA jako narzędzia skutkującego zwiększeniem ryzyka *moral hazard* sprawiły, że po 1992 r. pomoc w ramach OBA była mocno utrudniona i aż do lat 2008-2009, czyli do globalnego kryzysu, w praktyce nie była wykorzystywana.

2.3. FDIC jako organ *resolution*

Wraz z odejściem od bezpośredniego wsparcia dla instytucji ciągle funkcjonujących, FDIC rozwinęła mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Od lat 80. najpopularniejszą metodą *resolution* stosowaną przez FDIC jest przejęcie banku przez instytucję zdrową. Łącznie w latach 1992–2013 FDIC użyło transakcji P&A do rozwiązania 90% problemowych przypadków banków (patrz rysunek 3)²².

Rysunek 3. Działalność FDIC w latach 1992-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FDIC: *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

²² *Ibidem*.

Działania *resolution* są przez FDIC – na ile jest to możliwe – odpowiednio wcześniej starannie przygotowywane. Tuż przed koniecznym zamknięciem banku Korporacja staje się syndykiem banku odpowiedzialnym za jego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Ponieważ w modelu amerykańskim restrukturyzacji banków preferowane jest rozwiązanie rynkowe, FDIC dokonuje w pierwszej kolejności próby znalezienia innego banku zainteresowanego przejęciem pasywów instytucji problemowej lub całej instytucji (*Purchase & Assumption* – P&A). Transakcja ta pozwala na uniknięcie kosztów związanych z zarządzaniem aktywami upadającej instytucji, zachowuje funkcje banku, pozwala uniknąć obniżenia wartości aktywów. FDIC może własną decyzją dokonać transferu całości lub części bilansu banku do innej ubezpieczonej instytucji.

Zasady stosowania P&A zmieniały się w czasie. Do późnych lat 80. instytucja nabywająca nie mogła dokonywać przeglądu danych na miejscu w instytucji problemowej, a nabywca nie był wybierany przed zamknięciem instytucji. FDIC dążyła bowiem przede wszystkim do utrzymania w tajemnicy problemów banków, aby uniknąć paniki deponentów. Ponadto musiała ona stosować zasadę najniższego kosztu, a spełniało ją jedynie przetransferowanie do nabywcy środków pieniężnych wraz z depozytami gwarantowanymi, czyli najprostszy model P&A. W kolejnych latach podejście to uległo zmianie. Celem stało się nakłonienie nabywcy do przejęcia jak największej części banku. Poza modelem podstawowym P&A rozwinięto wiele bardziej złożonych sposobów przeprowadzenia sprzedaży banku chętniej do nabycia zdrowej instytucji. W tabeli 1 przedstawiono krótką charakterystykę tych modeli.

Tabela 1. Charakterystyka stosowanych przez FDIC modeli *Purchase & Assumption*

Najprostszym modelem jest podstawowy P&A – *Basic P&A*. Był on stosowany do początku lat 80. W modelu tym nabywca przejmuje jedynie środki pieniężne oraz ich ekwiwalenty, a także opcjonalnie środki trwałe (np. wyposażenie). Równocześnie transferowane są do niego wszystkie depozyty gwarantowane. Pozostała część aktywów trafia pod zarząd FDIC jako syndyka i zostaje zlikwidowana. W efekcie do instytucji nabywającej przenoszone jest mniej niż 10% aktywów.

Metoda ta była szczególnie popularna w latach 80., jednak znaczny wzrost upadłości banków i kas oszczędnościowych spowodował, że FDIC zaczęła rozważać inne warianty P&A, w których nabywca rynkowy przejmuje większą część aktywów. Wprowadzono *Loan purchase P&A* obejmujące nabycie dodatkowo małego portfela kredytów, np. część portfela kredytów gotówkowych ratalnych (*installment loans*), czyli tej części kredytów, które nie spowodowały problemów banku i w rezultacie istniał na nie pewien popyt. Zastosowanie tej metody pozwala przenieść ok. 10–25% aktywów banku poddanego procedurze *resolution* do nabywcy rynkowego.

W kolejnym modelu *Modified P&A* do transferowanych środków pieniężnych oraz kredytów ratalnych dokłada się przejęcie całości lub części portfela kredytów hipotecznych (*mortgage loans*). W ten sposób wielkość transferu może objąć nawet do ok. 50% aktywów.

cd. tabeli 1

W powyższych trzech metodach znaczna część bilansu pozostaje jednak nadal w banku i podlega likwidacji. Transferowi podlegają bowiem aktywa o relatywnie niskim poziomie ryzyka. W związku z powyższym zaproponowano bardziej zaawansowane modele. Pierwszym z nich była stosowana w latach 80. P&A z opcją put – *P&A with Put Options*. W celu zachęcenia potencjalnego nabywcy do przejęcia dodatkowych aktywów FDIC oferowała dwie możliwości:

- opcję A – do nabywcy transferowane są wszystkie aktywa i w ciągu 30–60 dni może on zdecydować, które z nich chce zatrzymać, a które zwrócić;
- opcję B – nabywca otrzymuje 30–60 dni na samodzielne wybranie aktywów spośród tych, które znajdują się pod zarządem syndyka.

Takie możliwości nasiliły jednak zjawisko *cherry picking*, polegające na tym, że nabywcy wybierali najlepsze aktywa, czyli te, których wartość rynkowa przewyższała wartość księgową lub aktywa charakteryzujące się niskim poziomem ryzyka. W rezultacie FDIC zaprzestała wykorzystania P&A z opcją put w 1991 r., zastępując ją *loan pool* i *loss sharing*.

W metodzie P&A z podziałem na pule aktywów – *P&A with Asset Pools* – portfel kredytowy banku objętego *resolution* był dzielony na homogeniczne pule (czyli jednorodne pod względem wybranych kryteriów: zabezpieczenia, terminu spłaty, historii spłat, ulokowania geograficznego). Pule te mogły być sprzedawane oddzielnie, nawet bez jednoczesnego przejęcia depozytów. Wydzielona pula aktywów może zostać nabyta za gotówkę. Nabywcy mogli zatem składać oferty na wybrane pule aktywów oraz/lub na objęcie całości lub części ubezpieczonych depozytów. W rezultacie oferowano zatem bardzo elastyczne podejście, co pozwalało na wyszukanie najlepszej oferty i sprzedaży aktywów banku do wielu nabywców. Dzięki owej elastyczności większa część aktywów banku objętego *resolution* może zostać sprzedana.

Możliwe jest także zastosowanie metody nabycia wszystkich aktywów banku *Whole Bank P&A*. Oferenci składają wówczas oferty nabycia aktywów z określonym dyskontem, które na ogół, z uwagi na konieczność pokrycia ewentualnych strat, jest dość wysokie. To zaś sprawia, że rozwiązanie to jest mało efektywne kosztowo. Wybrany oferent nabywa po zaoferowanej cenie aktywa i przejmuje zobowiązania, zaś różnicę między wartością księgową aktywów a zaoferowaną ceną pokrywa FDIC. W latach 1987–1989 FDIC zaoferowała 313 takich transakcji i otrzymała 130 ofert udanych. W 1990 r. było ich 43. W tych latach oferty na przejęcie całego banku miały pierwszeństwo jako tańsze od wypłaty depozytów. Wraz z wprowadzeniem zasady wyboru najtańszej metody *resolution* wykorzystanie *Whole Bank P&A* spadło – zaledwie 29 transakcji w latach 1991 i 1992.

Najbardziej zaawansowaną i skomplikowaną jest natomiast metoda z podziałem strat – *Loss Sharing P&A* – wprowadzona również w latach 90. jako metoda dobra dla dużych instytucji. Zamiast oferować nabycie aktywów z dyskontem, FDIC zgadza się na udział w przyszłych stratach, jakie poniesie nabywca z tytułu przejętych aktywów. Dodatkowo może ustanowiony zostać próg strat na portfelu po przekroczeniu którego udział FDIC w pokryciu strat wzrasta. To w praktyce przyspiesza proces decyzyjny po stronie nabywcy – gdy okaże się, że straty są większe niż zakładano w dniu transakcji, inwestor

cd. tabeli 1

dzieli się tą stratą z organem *resolution*. Jako straty na aktywach rozumiane są odpisy wynikające z opóźnień w ich spłacie, a także powstałe przy zbyciu kupionych nieruchomości. Okres podziału strat jest z góry określony. W trakcie tego okresu FDIC może partycypować również w kosztach związanych z windykacją należności lub zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi zabezpieczenie. Do kwietnia 2010 r. FDIC pokrywała 80% strat do wyznaczonego kwotowo progu (ok. 25% wartości aktywów), a po jego przekroczeniu 95% strat. Od kwietnia natomiast pokrywa 80% strat lub elastycznie ustala inny poziom.

Od 1987 r. FDIC może również utworzyć bank pomostowy – nie jest to jednak rozwiązanie preferowane, a stosuje się je głównie wtedy, jeśli nie ma czasu i możliwości, by szukać chętnych na przejęcie banku, np. z powodu kłopotów płynnościowych. Metoda ta wykorzystywana jest w szczególności wobec dużych, złożonych instytucji. FDIC występuje wówczas jako instytucja czasowo przejmująca bank problemowy. W ten sposób FDIC zyskuje czas na poszukiwania właściwego nabywcy. *Bridge bank* jest nowym, pełnowartościowym bankiem posiadającym licencję bankową. Operacyjnie Rada Dyrektorów FDIC jest odpowiedzialna za kierowanie bankiem w taki sposób, by prowadził on bezpieczną działalność, z zachowaniem funkcji jakie spełnia dla klientów oraz z zachowaniem wartości jego aktywów. Rada Dyrektorów wybiera CEO *bridge banku* oraz radę dyrektorów.

Po dokonaniu transakcji P&A Korporacja dokonuje likwidacji pozostałej części majątku upadłego banku. Od 1950 r. (na mocy *Federal Deposit Insurance Act* z 1950 r.) ma maksymalizować efektywność kosztową całego procesu, aby chronić wartość funduszu gwarancyjnego, którym zarządza. Ważne jest zatem dla niej maksymalizowanie zwrotu z aktywów i minimalizowanie strat dla funduszu.

Co ważne, działanie FDIC w procesie *resolution* nie podlega nadzorowi sądowemu, a decyzje FDIC podlegają sprawdzeniu tylko pod pewnymi określonymi warunkami. W tej działalności FDIC nie podlega nadzorowi ani federalnych, ani stanowych władz. To pozwala na efektywne i sprawne wykonywanie funkcji syndyka.

Przed utworzeniem FDIC syndyka nadzorującego proces likwidacji banków krajowych powoływał *Office of the Comptroller of the Currency*. Proces likwidacji banków stanowych zależał zaś od regulacji konkretnego stanu, przy czym najczęściej był on przeprowadzany według zasad zwykłej upadłości. W praktyce oznaczało to, że deponenci traktowani byli tak jak inni wierzyciele banku i odzyskiwali swoje środki dopiero z masy upadłości. Średnio na szczeblu krajowym trwało 6 lat (a w jednym przypadku nawet 21 lat), by dokonać rozliczenia z deponentami. Ponadto deponenci nie odzyskiwali całości środków – w latach 1921–1930, gdy zlikwidowano ponad 1200 banków, deponenci banków stanowych odzyskali średnio 62% środków, zaś banków narodowych – 58%²³.

²³ *Ibidem*.

Dziś FDIC pełni funkcję syndyka zawsze dla banków federalnych. Dla banków stanowych może nim być po zatwierdzeniu przez regulatora stanowego. Na syndyka Korporację musi powołać bowiem instytucja wydająca licencję danemu bankowi. Tak więc poszczególnym stanom pozostawiono możliwość powoływania własnego syndyka, ale w praktyce dziś jest to rozwiązanie rzadko wykorzystywane. Dodatkowo, od 1991 r. w określonych wyjątkowych przypadkach FDIC może ustalić samą siebie syndykiem masy upadłości w przypadku banków stanowych ubezpieczonych w Korporacji.

W kontekście działań *resolution* należy zaznaczyć, że w związku z przyjęciem *Orderly Liquidation Mechanism* nałożono na FDIC nowe zobowiązania. Nowa rządowa procedura „zorganizowanej likwidacji” instytucji finansowych umożliwi bowiem likwidację problemowych instytucji o systemowym znaczeniu. Procedura ta obejmuje wymóg opracowywania przez instytucje finansowe o znaczeniu systemowym planów *recovery* i *resolution*. Na mocy tej ustawy FDIC jest organem odpowiedzialnym za ich restrukturyzację, w tym za opracowanie takich planów. Zmiana ta stanowi nową jakość w działalności FDIC, ponieważ do tej pory uprawnienia FDIC z zakresu *resolution* obejmowały jedynie małe i średnie instytucje depozytowe²⁴.

2.4. FDIC jako gwarant depozytów

FDIC gwarantuje wkłady osób fizycznych i prawnych do wysokości 250 000 USD²⁵. Jak wspomniano, ostatnie znaczące podwyższenie limitu gwarancji odbyło się, tak jak w krajach europejskich, w czasie najnowszego kryzysu finansowego. W USA w październiku 2008 r. podniesiono go ze 100 000 do 250 000 USD²⁶.

Charakterystyczny dla gwarancji w systemie amerykańskim jest fakt, że praktycznie nie występują w nim wyłączenia podmiotowe z ochrony. Limity liczone są dla każdego deponenta banku. Gwarantowane są depozyty zarówno w USD, jak i w walutach obcych. Nie są natomiast gwarantowane inwestycje w papiery wartościowe, fundusze wzajemne, produkty inwestycyjne oraz przedmioty wartościowe zdeponowane w skrytkach bankowych.

Dla poczucia zaufania wśród deponentów, gdy zostaje ogłoszona niewypłacalność banku, wypłata środków gwarantowanych powinna nastąpić jak najszybciej – w praktyce najczęściej następnego dnia. Wynika to z faktu, że wszelkie działania

²⁴ Szerzej: S.R. Pellerin, J.R. Walter, *Orderly Liquidation Authority as an Alternative to Bankruptcy*, „Economic Quarterly”, Vol. 98, nr 1-First Quarter 2012, s. 1–31.

²⁵ W pełni, a zatem bez koasekuracji, czyli udziału własnego deponenta.

²⁶ Limit podwyższony miał obowiązywać czasowo do końca 2013 r. Jednak *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* z 21 lipca 2010 r. wprowadził go na stałe. Ponadto *Federal Deposit Insurance Reform Act* z 2005 dał Radzie Dyrektorów FDCI uprawnienie do uwzględniania poziomu inflacji i innych czynników co 5 lat, począwszy od 2010 r., w poziomie kwoty gwarantowanej.

względem instytucji problemowej są odpowiednio wcześniej przygotowane i przeprowadzone według zasady najmniejszego kosztu oraz z zachowaniem koniecznej ostrożności w ujawnianiu informacji o problemie w sektorze.

Wypłata depozytów dokonywana jest na dwa sposoby:

- 1) bezpośrednia wypłata depozytów przez FDIC – według FDIC jest to najbardziej kosztowna metoda *resolution*, dlatego jest wykorzystywana tylko wtedy, gdy metoda P&A nie spełnia warunku najniższego kosztu lub gdy nie otrzymano żadnej oferty przejęcia. W praktyce w przeszłości klienci banku zgłaszali się do FDIC po wypłatę środków, dziś (z uwagi na wielkość banków i rozproszenie geograficzne ich klientów) FDIC przesyła im czek odpowiedniej wartości;
- 2) transfer ubezpieczonych depozytów do innej zdrowej instytucji lub do tworzonej przez FDIC specjalnej instytucji depozytowej DINB – *Deposit Insurance National Bank*²⁷. Metoda ta została wprowadzona w 1983 r. jako alternatywa dla bezpośredniej wypłaty depozytów. Ubezpieczone depozyty są transferowane do zdrowej instytucji wraz ze środkami/aktywami z zasobów FDIC. Zdrowa instytucja dokonuje wypłaty lub na życzenie klienta otwiera mu rachunek. Ta metoda minimalizuje ryzyko utraty jakości obsługi bankowej przez klientów oraz koszty działania samej FDIC.

W praktyce bezpośrednia wypłata depozytów następuje w USA w przypadku małych banków. W okresie 1980–1994 FDIC wypłaciła środki w przypadku 120 upadłości banków, co stanowiło jedynie 7,4% wszystkich przypadków restrukturyzacji lub likwidacji banków. Transfer ubezpieczonych depozytów stanowił 10,9% przypadków²⁸. Również w czasie ostatniego kryzysu (w latach 2009–2011) dokonano jedynie 20 wypłat (5% wszystkich problemowych przypadków)²⁹.

2.5. FDIC jako zarządca masy upadłości

W końcowym etapie działania banku FDIC jako syndyk dokonuje zamknięcia upadającej instytucji i likwidacji pozostałych składników aktywów, kierując się zasadą maksymalizacji zwrotu z aktywów upadłej instytucji. Likwiduje ją i dystrybuuje przychody z tej operacji wśród wierzycieli. Od 1993 r. pierwszeństwo w zaspokajaniu mają ubezpieczeni deponenti. Obowiązuje następująca kolejność zaspokajania roszczeń:

- ❖ administracyjne wydatki syndyka;
- ❖ deponenti (roszczenie FDIC w imieniu wszystkich ubezpieczonych deponentów);

²⁷ Forma transferu do DINB nie była używana od 1982 r.

²⁸ *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).

²⁹ *Failures and Assistance Transactions*, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30> (dostęp: 07.01.2014).

- ❖ inne wierzytelności uprzywilejowane;
- ❖ obligacje podporządkowane;
- ❖ roszczenia akcjonariuszy.

3. FDIC W PRAKTYCE – PROCES RESTRUKTURYZACJI BANKÓW

*Vision without execution is hallucination*³⁰.

Marty Grynberg (za Thomasem Edisonem), Przewodniczący FDIC od 2011 r.

Dla właściwego poznania wszystkich funkcji FDIC i jej roli w procesie restrukturyzacji banków amerykańskich, warto przedstawić jej potencjalne działania na każdym etapie funkcjonowania banku³¹. Zaczniemy od charakterystycznego katalogu działań nadzorczych podejmowanych w zależności od sytuacji kapitałowej banków na etapie tzw. wczesnej interwencji.

W nadzorczym systemie USA funkcjonują następujące kategorie oceny sytuacji wypłacalności banków (w zależności od poziomu współczynnika wypłacalności):

- ❖ dobrze dokapitalizowany (*well capitalized*) – współczynnik o wartości co najmniej 10%;
- ❖ odpowiednio dokapitalizowany (*adequately capitalized*) – współczynnik co najmniej 8%;
- ❖ niedokapitalizowany (*undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 8%;
- ❖ znacząco niedokapitalizowany (*significantly undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 6%;
- ❖ krytycznie niedokapitalizowany (*critically undercapitalized*) – współczynnik niższy niż 2%.

Jeśli bank zostaje zaklasyfikowany jako niedokapitalizowany, nadzorca kieruje do niego ostrzeżenie – bank musi w ciągu 45 dni opracować plan odbudowy bazy kapitałowej (*capital call*). Jednocześnie nadzorca ma do dyspozycji wiele działań, które może podjąć w sytuacji dalszego pogorszenia wypłacalności banku (w tym np. może spowodować zmianę kierownictwa banku). Dodatkowo w przypadku zagrożenia obniżeniem kategorii z odpowiednio dokapitalizowanego do niedokapitalizowanego, bank nie może dokonywać wypłaty dywidendy ani nagród i premii dla jego managerów. Jeśli natomiast bank staje się znacząco niedokapitalizowany musi przyjąć Plan działań naprawczych (*Prompt Corrective Action Plan*). FDIC

³⁰ Wypowiedź z grudnia 2013 r., <http://www.americanbanker.com/bankthink/why-fdic-is-running-out-of-time-for-resolution-planning-1063972-1.html> (dostęp: 07.01.2014).

³¹ Opis działań na podstawie informacji uzyskanych w czasie wizyty studialnej w FDIC, marzec 2012 r.

wyznacza termin na dokapitalizowanie banku (nie dłuższy niż 90 dni). Przekazuje bankowi list (*PCA letter*) z propozycją rekapitalizacji własnymi siłami. FDIC może przedtem poinformować bank o takim zamiarze (*Failing Bank Notice*). Następnie, jeśli bank nie realizuje planu lub jeśli nadzorca odrzucił przygotowany przez bank plan lub też jeśli bank jest krytycznie niedokapitalizowany, FDIC musi podjąć dalsze, już nie uznaniowe, ale obligatoryjne działania.

W pierwszej kolejności FDIC (*planning team*) kontaktuje się z bankiem, by określić osoby z jego kierownictwa, które będą zaangażowane w działania *resolution* oraz aby uzyskać dane dotyczące bilansu banku. Po otrzymaniu tych informacji i danych zespół pracowników FDIC (*resolution team*) – od 5 do 15 osób – przyjeżdża do banku, aby uzyskać dodatkowe informacje i przeanalizować w szczególności sytuację banku. Do zadań Zespołu należy:

- ❖ ocena wartości aktywów banku;
- ❖ określenie możliwej strategii postępowania *resolution*;
- ❖ przygotowanie pakietu informacji dla Korporacji (*Information Package*) w celu przesłania ich do potencjalnych chętnych nabywców banku;
- ❖ nakreślenie planu zamknięcia banku.

Po pierwsze, FDIC musi dokonać wyceny aktywów banku, by określić ich wartość likwidacyjną. Z uwagi na ograniczenia czasowe na potrzeby tej wyceny stosowane są uproszczone modele statystyczne.

Po drugie, wszystkie pozyskane informacje służą FDIC do określenia optymalnej strategii *resolution*. Przede wszystkim chodzi o przygotowanie odpowiedniej oferty dla potencjalnych nabywców. Korporacja ustala, w jaki sposób zastosować P&A (sprzedaż części czy całości aktywów, wybór kategorii aktywów, ustalenie ceny sprzedaży). Przy określaniu strategii Korporacja bierze pod uwagę przede wszystkim cechy charakterystyczne bilansu upadającego banku, bieżące warunki rynkowe w zakresie konkurencyjności i kondycji ekonomicznej, jak również posiadane doświadczenia w zakresie przeprowadzenia *resolution* podobnych instytucji na danym rynku.

Po trzecie, Zespół przygotowuje pakiet informacji dotyczący składników bilansu w posiadaniu instytucji problemowej. W praktyce szczegółowy zakres tych informacji waha się zależnie od strategii biznesowej banku, która znajduje odzwierciedlenie w jego bilansie.

Po czwarte, musi zostać przygotowany plan zamknięcia banku. FDIC musi oszacować na przykład wielkość nieubezpieczonych depozytów w banku.

FDIC tworzy stronę internetową, na której umieszcza zebrane dokumenty i informacje. Dostęp do tej strony uzyskują oferenci zainteresowani uczestnictwem w aukcji banku.

Po uzyskaniu wszelkich niezbędnych informacji zza biurka oraz na miejscu FDIC poszukuje chętnego na przejęcie banku. W tym celu FDIC przygotowuje listę potencjalnych nabywców, biorąc pod uwagę: geograficzne położenie upadającej

instytucji, działającą konkurencję, ogólną sytuację finansową, a także wielkość i kapitały oraz ratingi instytucji nabywających. Potencjalni inwestorzy muszą dysponować odpowiednimi funduszami. Aby usprawnić proces wyboru, FDIC korzysta z posiadanej bazy podmiotów, które wyrażały wcześniej zainteresowanie transakcjami P&A.

Następnie FDIC organizuje nieformalne spotkanie z potencjalnymi nabywcami. Otrzymują oni kopię pakietu informacji zawierającego nie tylko dane finansowe, ale również opis oferowanego sposobu *resolution*. Informacje te umieszczane są na specjalnej szyfrowanej stronie internetowej. Zainteresowani i zaakceptowani chętni mogą następnie dokonać sprawdzenia majątku (*due dilligence*) na miejscu w banku. Następnie oferenci przedstawiają swoją propozycję FDIC. Wszystkie oferty są przez Korporację analizowane w celu wybrania najmniej kosztownej. Oferty składają się z dwóch części: oferty na nabycie depozytów oraz oferty na aktywa banku. Aby wybrać najkorzystniejszą z nich, FDIC analizuje m.in. wielkość depozytów gwarantowanych, warunki ofert złożonych przez potencjalnych nabywców, szacowaną kwotę uzyskaną z likwidacji aktywów, zmiany wartości pieniądza w czasie.

Po dokonaniu wyboru najlepszej oferty personel FDIC występuje do Rady Dyrektorów Korporacji o zaakceptowanie transakcji *resolution*. Rekomendacja zawiera kopię analizy najmniejszego kosztu oraz informację o wielkości przewidywanych strat, które będą musieli ponieść nieubezpieczeni wierzyciele banku. Po zatwierdzeniu przez Radę oferenta pracownicy FDIC zawiadamiają zwycięzcę przetargu oraz pozostałych uczestników o jego wyniku. Następnie zwycięzca musi podpisać odpowiednie dokumenty oraz spotkać się z personelem FDIC w celu skoordynowania działań w ramach procedury zamykania instytucji.

Końcowy krok zatem to zamknięcie instytucji i przetransferowanie jej aktywów oraz depozytów do nabywcy. Dopiero w tym momencie, kiedy cała transakcja przejęcia banku jest odpowiednio przygotowana, regulator wydający licencję zamyka instytucję i ustanawia FDIC syndykiem. Dzieje się to zazwyczaj w piątek, aby można było przeprowadzić operację *resolution* w weekend i otworzyć nowy bank w poniedziałek. FDIC jako syndyk odpowiada za działania związane z zamknięciem banku: zbilansowanie rachunku banku zaraz po zamknięciu, przetransferowanie aktywów i pasywów do nowej instytucji, ustalenie ostatecznej wielkości kwoty do zapłaty przez nabywcę. Nabywca otwiera bank zwykle następnego dnia, a klienci upadłej instytucji automatycznie stają się klientami nowej. Dostęp do ich ubezpieczonych depozytów jest więc nieprzerwany.

FDIC zajmuje się następnie likwidacją masy upadłości po przejęciu banku przez FDIC i sprzedaży bazy depozytowej lub po wypłacie środków gwarantowanych. W tym celu FDIC prowadzi szeroką działalność likwidacyjną obejmującą sprzedaż nieruchomości i ruchomych części majątku instytucji.

Należy zatem zauważyć, że w USA kluczowy moment jakim jest zamknięcie banku i ponowne otwarcie go pod nowym szyldem realizowany jest w ciągu

weekendu (*resolution weekend*). Niemniej jednak, aby taka operacja mogła zostać przeprowadzona, musi być starannie przygotowana. Opisany powyżej proces (począwszy od momentu zawiadomienia FDIC przez regulatora wydającego licencję o zagrożeniu upadłością banku w formie listu do ustanowienia przez tego regulatora FDIC syndykiem) trwa od 90 do 100 dni (pomijając rozrachunki, które są dokonywane po zamknięciu banku).

Oczywiście nie zawsze sytuacja pozwala na takie przygotowania. W przypadku nagłego pogorszenia się kondycji banku (np. po poważnym runie na jego kasy) nie jest wymagana dokładna wycena aktywów banku na miejscu. FDIC może zastosować wówczas model oparty na jej dotychczasowych doświadczeniach z przeprowadzonych restrukturyzacjach w odniesieniu do sześciu podstawowych kryteriów aktywów. W takich sytuacjach najbardziej prawdopodobne jest, że FDIC będzie musiała pozostawić w swoim posiadaniu aktywa problemowego banku do czasu wypracowania bardziej odpowiedniej strategii *resolution*. Może wówczas zastosować: transfer jedynie ubezpieczonych depozytów do zdrowej instytucji, wypłatę ubezpieczonych depozytów lub utworzenie *bridge banku*.

Trzeba również zaznaczyć, że w przypadku nowo wprowadzonej procedury *Orderly Liquidation Mechanism* uruchomienie procesu *resolution* dla instytucji finansowych o systemowym znaczeniu jest nieco bardziej złożone i wymaga zgody *Treasury*, FDIC oraz Rezerwy Federalnej.

4. FDIC WZORCEM – ISTOTNOŚĆ DOŚWIADCZEŃ KORPORACJI DLA INNYCH KRAJÓW

W czasie realizacji zadań z zakresu restrukturyzacji banków amerykańskich Korporacja wskazała na kilka najważniejszych doświadczeń³²:

- ❖ cele Korporacji są najlepiej zrealizowane wówczas, gdy następuje jak najszybsze zaspokojenie roszczeń deponentów, gdy wpływ upadku banku na lokalny rynek jest zminimalizowany i gdy najwięcej aktywów banku trafia z powrotem do prywatnego sektora;
- ❖ niezbędne są adekwatne środki finansowe do realizacji założonych celów, aby ich brak nie skutkował działaniem dłuższym niż potrzeba instytucji, które powinny opuścić sektor; takie opóźnienia powodują jedynie większe koszty procesu *resolution*;
- ❖ sytuacja instytucji upadającej powinna zostać rozwiązana jak najszybciej, wówczas maksymalizowana jest wartość jej aktywów i staje się ona atrakcyjniejsza dla potencjalnego nabywcy, ponadto koszt jej restrukturyzacji i uporządkowanej

³² *Resolution Handbook*, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html> (dostęp: 07.01.2014).

likwidacji jest mniejszy, a skutki negatywne dla rynku, na którym działa, mogą zostać zminimalizowane (negatywne skutki opóźnienia w działaniu, na skutek przede wszystkim braku środków FSLIC, były szczególnie dotkliwe w kryzysie kas oszczędnościowo-pożyczkowych w latach 80.);

- ❖ nie ma jednej metody radzenia sobie z upadającymi instytucjami; każda sytuacja powinna być rozpatrzona indywidualnie. W USA silne rozdrobnienie sektora bankowego oraz występowanie niewielkiej liczby dużych banków o istotnym znaczeniu dla sektora sprawiło, że główną metodą *resolution* banków w USA było P&A. Instytucje duże, systemowo ważne były traktowane jako zbyt duże aby upaść. Jednak ostatni kryzys ujawnił potrzebę dostosowania działań restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do rozwiązywania także problemów banków dużych. Przeprowadzenie *resolution* w ich przypadku także powinno być możliwe, przede wszystkim, by minimalizować ryzyko *too big to fail* z jednej strony, skutkujące zbyt dużym *moral hazard*, a z drugiej, by ograniczyć koszty i skutki nieuporządkowanej upadłości znaczącej dużej instytucji;
- ❖ działania *resolution* powinny zakładać odpowiednie bodźce dla nabywających bank upadający (dlatego rozwinięcie metody P&A: *loss sharing*);
- ❖ niezmiernie ważna jest właściwa komunikacja w kryzysie – poza użyciem mediów lokalnych skuteczne może być po prostu spotkanie się z mieszkańcami, jeśli upadłość dotyczy banku z małej miejscowości, w której dawno nie doświadczyli podobnego problemu; na spotkaniach tych przedstawiciele FDIC wyjaśniają problem, przedstawiają procedurę *resolution*, proces zamykania banku, wyjaśniają wątpliwości dotyczące wypłat lub transferu ubezpieczonych depozytów.

W efekcie wieloletnich dostosowań w USA został rozwinięty sprawny i efektywny mechanizm radzenia sobie z kłopotami małych i średnich banków. Formalne zamknięcie instytucji jest bardzo dobrze przygotowane i choć proces restrukturyzacji trwa z reguły ok. 90–100 dni, to jego przeprowadzenie odbywa się *de facto* w weekend, zapewniając wykonywanie przez bank wszystkich funkcji krytycznych.

Dla osiągnięcia tego efektu niezbędna jest jednak współpraca oraz dobry przepływ informacji między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym między FDIC jako organu *resolution* i pozostałymi instytucjami nadzorczymi. Specyfiką USA jest fakt, że zasady dotyczące *prompt corrective action* nie są jednolite w całym kraju, dlatego też współdziałanie FDIC jako syndyka i innych regulatorów odpowiedzialnych za nadzór banków lokalnych jest niezbędne. Sprawdzają się tu cykliczne spotkania regulatorów w celu omówienia najważniejszych problemów pojedynczych banków. Co równie istotne, w sposób czytelny i przejrzysty opracowano w USA katalog działań nadzorczych podejmowanych w zależności od sytuacji kapitałowej banków na etapie tzw. wczesnej interwencji. To pomaga podejmować przemyślane i przygotowane wcześniej decyzje.

Nic dziwnego zatem, że dla wielu państw rozwiązania amerykańskie z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków stają się ważnym punktem

odniesienia w procesie tworzenia własnych rozwiązań instytucjonalnych i operacyjnych. Warto zauważyć, że temat restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest obecnie szeroko dyskutowany na forum międzynarodowym. W październiku 2011 r. Financial Stability Board opublikowała *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Dokument ten wyznaczył dwanaście zasad, jakie powinna uwzględniać efektywna procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zasady te stanowią swoisty drogowskaz dla rozwiązań, które powinny zostać wprowadzone w poszczególnych krajach. Także w Polsce zaawansowane są prace nad stworzeniem efektywnego, kompleksowego mechanizmu *resolution*. Został opracowany wstępny projekt ustawy, podlegający obecnie konsultacjom międzyresortowym. Prace nad budową rozwiązań z zakresu *resolution* trwają nie tylko w poszczególnych krajach, ale także na forum europejskim. Zaawansowany jest projekt Dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w UE (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*)³³, a także Rozporządzenie ustanawiające Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*Single Resolution Mechanism, SRM*)³⁴.

Zarówno dla poszczególnych państw, jak i twórców regulacji europejskich znaczącą wskazówką w projektowaniu są właśnie wieloletnie doświadczenia FDIC. Polski projekt ustawy, wzorem FDIC jako systemu *risk minimizer*, przewiduje na przykład przyznanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu – czyli polskiemu systemowi gwarantowania depozytów – odpowiedzialności za przeprowadzanie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

PODSUMOWANIE

Działalność FDIC jako ważnego elementu sieci bezpieczeństwa systemu finansowego USA należy ocenić pozytywnie. Przez wiele lat dostosowywała ona swoją działalność do zmieniających się warunków i otoczenia regulacyjnego. Analizując doświadczenia FDIC na przestrzeni lat, można wyróżnić kilka charakterystycznych cech, dzięki którym jej sposób działania jest efektywny i sprawny.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

³⁴ Rozporządzenie ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010.

Po pierwsze, FDIC to pierwszy powszechny system gwarancyjny na świecie. Ma on jednak nie tylko najdłuższą historię działania, ale także historię pokazującą dostosowywanie się tej instytucji do potrzeb rozwijającego się i zmieniającego amerykańskiego systemu finansowego. Po drugie, FDIC udanie połączyła i łączy nadal wiele funkcji w sieci bezpieczeństwa finansowego. Nadane jej obowiązki były od początku szerokie: nadzorca, organ *resolution*, system gwarancyjny, syndyk masy upadłości. Po trzecie, Korporacja poradziła sobie z wieloma kryzysami (przede wszystkim lat 80. oraz ostatnim globalnym), w których skutecznie zadbała o sprawne wypłaty środków gwarantowanych w przypadku nawet masowych upadłości małych i średnich banków. Po czwarte, FDIC rozwinęła zaawansowane metody realizacji funkcji gwarancyjnej. Przede wszystkim jako pierwsza zastosowała składki wazone ryzykiem, czyli uwzględniła w opłacie instytucji członkowskich ryzyko związane z działalnością poszczególnych banków. Wreszcie, rozwinęła zaawansowane metody działania jako organu odpowiedzialnego za proces *resolution*. Realizując udanie transakcje, P&A wprowadziła wiele różnorodnych sposobów ich dokonywania. Dzięki tym cechom FDIC nie tylko jako system gwarancyjny, ale także jako organ *resolution* stała się punktem odniesienia dla wielu innych krajów budujących instytucjonalne ramy dla gwarantowania depozytów i procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Słowa kluczowe: system gwarantowania depozytów, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków, kryzys finansowy

Abstract

In the paper the author analyzes the functioning of the Federal Deposit Insurance Corporation – the deposit guarantee schemes operating in the financial sector of the USA. This institution, established in 1933, has always operated according to the risk minimizer formula. Acting as the deposit insurer, supervisory institution, resolution authority and receiver of failing banks, the FDIC possesses considerable experience. Such experience can be helpful for regulators from other countries building their deposit guarantee schemes or establishing comprehensive resolution frameworks.

Key words: deposit guarantee scheme, resolution, crisis management, financial crisis

Bibliografia

- Baka W. (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.
- General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005 r.
- FDIC, BoE, *Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions*, A joint paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England, 10 grudnia 2012 r.
- FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, luty 2012 r.
- Goodman L., *The Effects of the Repeal of the McFadden Act on Resource Allocation Within the International Bank*, „Atlantic Economic Journal”, Vol. 11, No. 2.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Mika A., *Przedkryzysowa architektura nadzorczo-regulacyjna w USA jako katalizator kryzysu subprime*, „Bezpieczny Bank” 4 (49)/2012.
- Obal T., *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.
- Pellerin S.R., Walter J.R., *Orderly Liquidation Authority as an Alternative to Bankruptcy*, „Economic Quarterly”, Vol. 98, nr 1-First Quarter 2012.
- Syp S., *Amerykańskie bankowe prawo insolwencyjne – wybrane zagadnienia prawne*, Monitor Prawa Bankowego, lipiec–sierpień 2011 r.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły system gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, 1 (34) 2007.

Materiały internetowe

- A brief history of deposit insurance in United States*, FDIC 1998, <http://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf>
- FDIC, *Failures and Assistance Transactions* <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRPT.asp?EntryTyp=30>
- FDIC, *Resolution Handbook*, <http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/index.html>
- Ogólne informacje dotyczące FDIC, <http://www.fdic.gov>
- Raport roczny FDIC <http://www.fdic.gov/about/strategic/report/2012annualreport>
- Szymczak R., *Informacja na temat gwarantowania depozytów w USA*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 18 stycznia 2010, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/stany-zjednoczone-analiza-systemu-gwarantowania-depozytow>