

*Jolanta Zombirt**

ROYAL BANK OF SCOTLAND – POMOC PAŃSTWA. STUDIUM PRZYPADKU

WSTĘP

Royal Bank of Scotland, jeden z największych banków na świecie, jest bez wątpienia rekordzistą pod względem przyjętej pomocy od państwa: w okresie między październikiem 2008 r. a 31 grudnia 2012 r. otrzymał 45 mld funtów szterlingów. W dalszym ciągu jednak jest sporym obciążeniem dla swojego właściciela większościowego (Skarbu Państwa), gdyż prawie niemożliwe jest szybkie (tzn. dotrzymanie harmonogramu restrukturyzacji uzgodnionego z Komisją Europejską, która na podstawie tego harmonogramu właśnie, zgodnie z przepisami unijnymi, udzieliła zgody na wsparcie ze strony brytyjskiego Ministerstwa Finansów) spełnienie celów postawionych również przez Skarb Państwa, tzn. wspieranie gospodarki brytyjskiej, uzyskanie najlepszego zwrotu z pieniędzy publicznych kierowanych do RBS oraz umieszczenie RBS na ścieżce w kierunku denacjonalizacji. Nie została też zrealizowana transakcja, która pozwoliłaby na szybki powrót banku do rąk prywatnych, która dwa lata temu została upubliczniona: sprzedaż dużego udziału w RBS na rzecz inwestora z Abu Dhabi. Poza radykalnymi działaniami oszczędnościowymi, polegającymi na sprzedaży niektórych nierentownych czy przynoszących straty linii biznesowych, RBS musi rozwiązać problem z zagrożonymi aktywami. Decyzja banku, poparta przez analizy zlecone przez rząd, polegała na rozdzieleniu,

* Jolanta Zombirt jest doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych (specjalność: bankowość) oraz magistrem filologii orientalnej (arabistyka). Kieruje Zakładem Systemu Finansowego Unii Europejskiej Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

przykładem wielu innych banków, „dobrych” aktywów od „złych” i utworzenie „złego banku”, który miałby stopniowo ich się pozbywać, a przede wszystkim aktywów związanych z nieruchomościami w Irlandii. Kontrowersyjnym sednem tej decyzji było to, że istniejący od 1 stycznia 2014 r. „zły bank” nie jest odrębnym, zewnętrznym podmiotem dla RBS, ale został on utworzony jako „wewnętrzny zły bank”. Z takim rozwiązaniem mogliśmy się spotkać np. w procesie restrukturyzacji Citigroup (portfel o wartości 650 mld USD!) czy UBS Non Core and Legacy Portfolio.

RBS powoli realizuje swoje plany restrukturyzacji, jednakże nie bez kłopotów. Na postrzeganie bowiem banku przez potencjalnych inwestorów cieniem kładą się procesy sądowe, które są niejako pokłosiem agresywnej (do 2008 r.) strategii biznesowej RBS, a także zakaz Komisji Europejskiej w odniesieniu do wypłaty dywidendy. Nie udaje się też ustabilizować poziomu dochodów i stąd – doprowadzić do wyższości cen akcji, co jest jednym z konkretnych warunków wyjścia z RBS przez rząd. Nie dzieje się też dobrze z poziomem rentowności: bank w trzecim kwartale 2013 r. odnotował straty na poziomie 634 mln funtów, co, zdaniem brytyjskiego Ministra Finansów George Osborne’a, nie pozwoli na powrót RBS do sektora prywatnego przed wyborami powszechnymi w 2015 r.¹

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemów, z jakimi boryka się RBS, a także postępu w ich rozwiązywaniu. Jednakże kluczową tezę tekstu jest, że pomoc na taką skalę udzielona z brytyjskiego Skarbu Państwa nie byłaby raczej możliwa w warunkach istnienia planowanego obecnie Jednolitego Funduszu Likwidacji Banków, SRF² (nawet już po osiągnięciu przezeń wyznaczonej kwoty)³. Nie można więc zastrzegać się, że w przyszłości nie będzie się sięgać do pieniędzy publicznych (w tym i środków banku centralnego). Pomoc państwa poza tym będzie istniała zawsze, a przynajmniej w przypadkach, kiedy przyjdzie do ratowania banku o strategicznym znaczeniu dla państwa. I nie zawsze będzie to pomoc, która na pierwszy rzut oka będzie wykazywać zgodność z prawem europejskim.

W pierwszej części tekstu opisana jest pomoc, jaka za akceptacją Komisji Europejskiej była udzielana Royal Bank of Scotland, szczegóły tej pomocy i zgodność z prawem unijnym. Druga część dotyczy zobowiązań, jakie w związku z otrzymaną pomocą musi zrealizować RBS. Trzecia i ostatnia część jest poświęcona przyczynom decyzji o powołaniu wewnętrznego „złego banku”, a także strategii mającej na celu skupienie się na najbardziej dochodowych obszarach w celu poprawienia rynkowej wyceny akcji banku.

¹ <http://www.heraldscotland.com/news/home-news/rbs-to-create-bad-bank-for-38billion-of-problem-assets.1383293248>

² Single Resolution Fund.

³ SRF będzie elementem systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach unii bankowej, której Wielka Brytania nie będzie częścią.

1. POMOC PUBLICZNA UDZIELANA ROYAL BANK OF SCOTLAND

Komisja Europejska w swojej decyzji z 13 października 2008 r. zaakceptowała pakiet działań pomocy finansowej dla brytyjskiego sektora bankowego (State aid case N 507/2008). Pewne modyfikacje zostały wprowadzone 22 grudnia 2008 r. (State aid case N 650/2008). Na mocy tych decyzji rząd Wielkiej Brytanii mógł wdrożyć system rekapitalizacji swoich banków, a także system gwarancji. RBS został objęty tym systemem i zrekapitalizowany 1 grudnia 2008 r.⁴ Notyfikację od władz brytyjskich na temat możliwości udziału RBS w Systemie Ochrony Aktywów (ang. *Asset Protection Scheme*, APS) Komisja uzyskała 29 lutego 2009 r. Ogólny plan restrukturyzacji RBS został przedstawiony Komisji przez rząd brytyjski 2 czerwca 2009 r., a następnie 10 listopada 2009 r. Komisja otrzymała skorygowaną wersję pakietu pomocy dla RBS. 24 listopada 2009 r. brytyjski bank centralny przedstawił publicznie informację o tym, że między październikiem a grudniem 2008 r. udzielał kryzysowej pomocy płynnościowej na rzecz RBS (ang. *Liquidity Assistance*, LE).

Miejmy nadzieję, że ostatnią pomocą, jaką uzyskał RBS od państwa, była promesa ewentualnego wykorzystania tzw. linii kryzysowej o wartości 8 mld funtów, z ważnością do końca 2014 r. Bankowi udało się jednak uzyskać taką sytuację finansową, że mógł sobie pozwolić na rezygnację z pomocy tego rodzaju już w październiku 2013 r., mimo że rząd zobowiązał się do ewentualnego objęcia dodatkowych 8 mld funtów w akcjach B na okres pięcioletni (od listopada 2009 r.). Wskazaniem do wykorzystania takiej linii kryzysowej miałyby być sytuacja, gdyby wskaźnik kapitału podstawowego kategorii I był poniżej 5%. Oferta linii kryzysowej złożona przez rząd na rzecz RBS była spowodowana pewną zmianą w kosztorysie Systemu Wspomagania Problemów z Zagrożonymi Aktywami (APS). W ramach tej oferty RBS mógł wykorzystać opcję zażądania, by rząd zakupił akcje B. Opiswane działania pomocowe na rzecz RBS, mimo ich skali, nie mogą być uznane za specyficzne dla tego banku, gdyż w wielu innych państwach UE były one również stosowane, co pokazuje tabela 1.

Działania pomocowe na rzecz RBS rozpoczęły się w październiku 2008 r. Zaproponowane Komisji Europejskiej działania można podzielić na dwa systemy:

- ❖ system rekapitalizacji banków – polegał on na udostępnieniu nowego kapitału Kategorii I na rzecz banków i towarzystw budowlanych w celu poprawy ich wskaźników bilansowych, a także umożliwienia restrukturyzacji, przy równoczesnym wspieraniu funkcjonowania jako podmiotów wspomagających gospodarkę;

⁴ European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009 – United Kingdom Restructuring of Royal Bank of Scotland following its recapitalization by the State and its participation in the Asset Protection Scheme*, Brussels, 14.12.2009, C(2009) 10112 final.

- ❖ system gwarantowania finansowania hurtowego – udzielanie przez państwo gwarancji dla bankowego długu krótko- i średnioterminowego, zanim wspomagane podmioty znowu będą mogły finansować się na rynku.

Tabela 1. Interwencje publiczne w sektorze bankowym UE w latach 2008–2010

Wyszczególnienie	Wykorzystane kwoty		Zaakceptowane kwoty	
	w mld euro	w % PKB	w mld euro	w % PKB
Zastrzyki kapitałowe	287,81	2,35	563,78	4,60
Gwarancje zobowiązań banków	1111,84	9,06	3240,35	26,41
Ulga dla nieprawidłowych aktywów	121,19	0,99	421,13	3,43
Wsparcie płynnościowe i finansowania banków	87,15	0,71	157,73	1,29
Ogółem	1607,99	13,11	4382,99	35,73

Źródło: Journal of European Competition Law & Practice Advance Access published October 10, 2012, *Economist's Note: relieving Banks from Toxic or Impaired Assets, The EU State Aid Policy Framework*.

W ramach systemu rekapitalizacji, tuż po jego akceptacji przez Komisję Europejską (13 października 2008 r.) rząd brytyjski wprowadził do RBS blisko 15 mld funtów poprzez objęcie akcji zwykłych, co oznaczało nabycie 58% udziałów w tym banku. Rząd nabył również akcje uprzywilejowane o wartości 5 mld funtów, które podniosły udział państwa w RBS do około 70%. Wspomniane akcje zwykłe służące rekapitalizacji to tzw. akcje B zaliczane do kapitału kategorii I, bez prawa głosu, jednakże wedle uznania Skarbu Państwa mogą one być w każdej chwili wymienione na „zwykłe” akcje. Rząd za każdą akcję zapłacił 50 pensów. W dalszym postępowaniu pakiet pomocowy na rzecz RBS ustalono na 25,5 mld funtów, co stanowi 84% udziałów w RBS. Gdyby wykorzystano wspomnianą wcześniej linię kryzysową, udziały te stanowiłyby 86% RBS.

Nabycie akcji zwykłych RBS po 50 pensów za sztukę oznacza, że RBS nie będzie mógł odkupić tych akcji od państwa tak długo, jak długo cena odkupu za akcję nie będzie równa lub wyższa niż większa wartość spośród (i) 100% oryginalnej ceny emisji w pierwszych trzech latach, 110% w czwartym roku, 120% w piątym roku

i 130% w szóstym roku i następnych, albo (ii) ceny giełdowej. Jeżeli chodzi o akcje B, to wypłata dywidendy ma być w tej samej wysokości jak od akcji zwykłych. Jednakże rząd ma uprzywilejowany dostęp do uznaniowego kuponu z tzw. akcji dostępu do dywidendy (DAS), który jest wyliczany następująco: większa wartość z (i) 7% całości ceny emisji akcji B lub (ii) 250% wartości dywidendy z akcji zwykłych pomnożona przez liczbę akcji B wyemitowanych na rzecz Skarbu Państwa. Tak wyliczany kupon będzie dostępny dla DAS aż do momentu, kiedy cena akcji zwykłych osiągnie co najmniej 65 pensów za sztukę w ciągu dowolnych kolejnych dwudziestu dni obrotu wybranych z dowolnych trzydziestu dni obrotu.

Jeżeli chodzi o systemy gwarancyjne, to RBS został czasowo objęty Systemem Gwarantowania Kredytów (CGS), a także uczestniczy w systemie APS. Dosyć skomplikowaną formą pomocy, którą rząd zaoferował RBS, jest uczestnictwo w APS, czyli niefinansowym systemie gwarancyjnym, zgodnie z którym rząd zobowiązał się pierwotnie do pokrycia 90% strat ponad kwotę pierwotną. Konstrukcja taka, z pozycją „na pierwszą stratę”, przypomina nieco konstrukcję typowej transakcji sekurytyzacyjnej, gdzie pozycja taka niesie ze sobą największą ilość ryzyka kredytowego, a więc jest obciążona największą wagą ryzyka. Oznacza to, że wartość całej tej pozycji musi przez jej posiadacza być w całości odjęta od kapitału regulacyjnego. W przypadku RBS ryzyko tej pozycji w dalszym ciągu spoczywa na banku (10% pierwotnej wartości wszystkich zdefiniowanych aktywów). Za udzielenie przez rząd takich gwarancji RBS wnosi określoną opłatę, w tym przypadku również zobowiązał się do udzielania kredytów na rzecz gospodarki realnej, co ważne – w określonej wielkości brutto, oczywiście na warunkach komercyjnych.

Istotną kwestią w ramach pomocy tego typu było zidentyfikowanie określonych aktywów, które, mimo że nadal pozostają w bilansie RBS, są objęte szczególną kontrolą państwa. W APS gwarancjami została objęta pula aktywów finansowych, wśród których największy udział mają kredyty korporacyjne, kredyty hipoteczne (mieszkaniowe i komercyjne), a także produkty finansowania strukturyzowanego. Po dokonaniu stosownych analiz i konsultacji, w tym z Komisją Europejską, warunki objęcia aktywów określonych przez APS zostały mocno zmodyfikowane i ostatecznie ustalono następujące warunki:

- ❖ aktywa gwarantowane przez APS w momencie ich identyfikacji miały łączną wartość nominalną 281 mld funtów;
- ❖ pozycja na pierwszą stratę została zwiększona do około 21% tych aktywów, czyli do 60 mld funtów;
- ❖ RBS przez pierwsze trzy lata wnosił coroczną opłatę⁵ na rzecz rządu w wysokości 700 mln funtów, a następnie do końca działania APS – 500 mln funtów, co

⁵ Opłata taka mogła być wnoszona w gotówce lub, za zgodą Skarbu, w akcjach B lub aktywami opóźnionego podatku, DTA (w którym to przypadku rząd będzie pobierał dodatkową opłatę na poziomie 20%).

oznacza łączny koszt dla RBS z tytułu korzystania z APS w wysokości 2,6 mld funtów (ostatecznie łączny koszt ustalono na 2,5 mld funtów);

- ❖ opłata za wyjście z APS uwzględnia dwa warianty:
 - w przypadku neutralnego dla budżetu państwa braku płatności z tytułu gwarancji (żadnych płatności), RBS może zakończyć swoje uczestnictwo w APS w dowolnym momencie, przy czym tutaj opłata za wyjście będzie równa wyższej wartości spośród następujących: (i) 2,5 mld funtów lub (ii) 10% uzyskanej dzięki APS ulgi na kapitale regulacyjnym;
 - w przypadku dokonania płatności z APS wcześniejsze wyjście jest możliwe tylko po uzyskaniu akceptacji od Skarbu Państwa. W innym przypadku uczestnictwo RBS w APS będzie trwało tak długo, jak długa jest zapadalność „najdłuższego” aktywa w portfelu. W każdym jednak przypadku wyjście z APS musi zostać zaakceptowane przez brytyjskiego regulatora finansowego, FSA.

Działania pomocowe (otrzymane i zaproponowane) na rzecz RBS przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wartość i formy pomocy udzielanej na rzecz RBS

Wdrożona rekapitalizacja (ogłoszona 13.10.2008 r.)	20 mld funtów
Przyszła rekapitalizacja (ogłoszona 3.11.2008 r.) – z góry rekapitalizacja w akcjach B – kapitał kryzysowy w akcjach B	25,5 mld funtów 8 mld funtów
Rekapitalizacja ogółem	45,5 mld funtów (53,5 mld funtów wraz z kapitałem kryzysowym)
Całkowita rekapitalizacja jako % RWA na 31.12.2008 r. (577 mld funtów)	7,8% (9,3% wraz z kapitałem kryzysowym)
Potencjalna dodatkowa rekapitalizacja w akcjach B	Płatność opłaty za APS oraz/lub opłaty na kapitał kryzysowy w akcjach B
Uczestnictwo w APS – pokryte aktywa	282 mld funtów, z pozycją na pierwszą stratę w wysokości 60 mld funtów
Gwarancje państwa udzielone w ramach CGS	...
Pomoc płynnościowa udzielona przez BoE między październikiem a grudniem 2008 r.	W pełni spłacona w grudniu 2008 r.

Źródło: European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

Jak już wspomniano, RBS czasowo korzystał z pomocy płynnościowej (Liquidity Assistance, LA) udzielanej ze środków brytyjskiego banku centralnego. Wielkość tej pomocy zmieniała się w czasie, a maksymalnie (17 października 2008 r.) wyniosła ona 36,6 mld funtów. RBS spłacił całość zadłużenia z tytułu LA do 16 grudnia 2008 r. Koszt dla RBS z tytułu wykorzystywania LA nie jest znany, ale można przypuszczać, że był on znaczący, z tytułu samej już formuły takiej pomocy, droższej niż inne narzędzia finansowania banków w instrumentarium banku centralnego (patrz: tekst na temat Irlandii).

Należy jeszcze raz wspomnieć o roli odgrywanej w procesie udzielania pomocy na rzecz RBS przez Komisję Europejską⁶. Pomoc taka jest kwalifikowana przez prawo europejskie jako pomoc państwa, czyli pomoc finansowa udzielana z pieniędzy publicznych, a konkretnie – jako sektorowa pomoc państwa. Jest to ten rodzaj pomocy, który jest zakazany z litery prawa europejskiego, a dozwolony jest w wyjątkowych przypadkach i obwarowany wieloma warunkami. Instytucją władną udzielać zgody na taką pomoc (przypomnijmy, mimo faktu, że są to środki krajowe, nie europejskie) jest właśnie Komisja, która jest organem ostatecznym, jeżeli chodzi o podejmowanie decyzji odnoszących się do polityki swobodnej konkurencji. Od wybuchu kryzysu finansowego, który dotarł do Europy w 2008 r., instytucje europejskie zostały zmuszone do pewnego przededefiniowania pojęcia pomocy publicznej, jeżeli miałyby ona być kierowana do banków. Powstał więc zbiór swoistych przepisów, które opisywały warunki, w jakich taka pomoc mogłaby być udzielana. Jest zrozumiałe, że wobec banków konieczne stało się dosyć precyzyjne określenie tych warunków, skoro to banki, głównie z pieniędzy deponentów, finansują wzrost gospodarczy i oferują kredyty potrzebne na konsumpcję i inwestycje. Wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzenia stosownych aktów prawnych, zaopiniowanych m.in. przez Europejski Bank Centralny⁷, określających warunki udzielania bankom pomocy publicznej. Wśród nich za najważniejszą i zgodną z filozofią prawa unijnego należy uznać zasadę jednakowego traktowania wszystkich wymagających pomocy banków działających w danym państwie członkowskim, bez względu na ich właściciela (krajowego czy zagranicznego). Pomoc taka może być jednak udzielana wyłącznie w przypadku, kiedy problemy banku są efektem wystąpienia kryzysu, nie wynikają jednak z wcześniejszych zaniedbań czy złego zarządzania. Poza tym wszelka pomoc udzielana ze środków publicznych

⁶ Art. 107(1) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że jakkolwiek pomoc udzielana przez państwo członkowskie czy z zasobów państwa w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem swobodnej konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw czy produkcji pewnych towarów będzie, w takim zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, uważana za zakazaną na rynku wewnętrznym UE.

⁷ Art. 125 (4) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej mówi, że Europejski Bank Centralny jest konsultowany m.in. przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji [...].

musi być pomocą zwrotną i wynagradzaną na zasadach komercyjnych. Przyglądając się casusowi RBS widzimy, że warunki te w zasadzie zostały spełnione, chociaż pewne wątpliwości budzi spełnienie warunku dobrego zarządzania przed kryzysem. Czy bowiem nadmiernie agresywna polityka banku (opisana poniżej) może być uznana za sprawne zarządzanie? Analizując przypadki pomocy bankom w różnych państwach europejskich można zresztą zauważyć, że stanowisko Komisji Europejskiej czasami jest, eufemistycznie mówiąc, dosyć elastyczne...

W swojej decyzji z 13 października 2008 r. i późniejszych Komisja stwierdza, że rekapitalizacja RBS oraz kapitał kryzysowy stanowią pomoc w rozumieniu Art. 107 (1) TfUE. *Daje to korzyść ekonomiczną beneficjentowi i wzmacnia jego pozycję w porównaniu do jego konkurentów w Wielkiej Brytanii i innych państwach członkowskich i stąd musi być uważana jako naruszająca swobodną konkurencję i wpływająca na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Ta korzyść jest selektywna, ponieważ korzysta z niej tylko beneficjent takiej pomocy, poza tym jest udzielana z zasobów państwa*⁸. W swoich decyzjach Komisja stwierdza jednak, że w warunkach rynkowych panujących w czasie udzielania pomocy RBS nie miałby szans na uzyskanie potrzebnego kapitału z rynku, między innymi dlatego, że inwestorzy oczekują racjonalnego zwrotu z zainwestowanego kapitału, co byłoby niemożliwe wobec ówczesnego standingu finansowego RBS. Mimo że takie uzasadnienie wydaje się przekonujące, to jednak ciągle rodzi się pytanie, dlaczego Komisja w ogóle zgodziła się na udzielanie takiej pomocy w świetle wskazanych wcześniej uchyleń w zarządzaniu RBS. A przecież sama stwierdza, że: *trudności RBS nie wynikają z dobrze zidentyfikowanej grupy bardzo ryzykownych aktywów finansowych. Wynikają one natomiast z akumulacji ryzykownych aktywów w różnych podmiotach Grupy. Taka akumulacja ryzykownych aktywów jest zaś rezultatem mniej niż ostrożnego udzielania kredytów i polityką zarządzania ryzykiem zaakceptowaną dla całej grupy. Są również symptomy agresywnej polityki ekspansji Grupy w latach prowadzących do obecnego kryzysu*⁹.

Jeżeli chodzi o uczestnictwo RBS w APS, Komisja uzasadnia swoją zgodę tym, że RBS został zmuszony do korzystania z systemu gwarancji państwa, ponieważ inaczej bank nie byłby w stanie znaleźć niezależnego prywatnego podmiotu na rynku, który mógłby i chciałby udzielić takich gwarancji, chociażby ze względu na poziom wynagrodzenia za taką usługę. Jak wskazano wyżej, opłata ta wynosi mniej niż 0,32% gwarantowanych aktywów i można byłoby ją porównać na przykład ze spreadem na pięcioletnim CDS (swapem na zdarzenie kredytowe) holenderskich obligacji skarbowych (wówczas z ratingiem AAA), chociaż nie budzi wątpliwości fakt, że ryzyko kredytowe RBS i Holandii „nieco” się różni... Komisja konkluduje jednak, że: *mając na uwadze globalny charakter działalności bankowej RBS, mając*

⁸ European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

⁹ *Ibidem*.

na uwadze, że RBS jest jednym z wiodących banków w Wielkiej Brytanii, szczególnie w segmentach detalicznych, MŚP i korporacyjnych, mając na uwadze znaczenie jego głównych rodzajów działalności dla gospodarki brytyjskiej, a także mając na uwadze jej intensywne relacje finansowe z innymi bankami, Komisja przyjmuje do wiadomości, że RBS jest bankiem ważnym systemowo, a więc jego upadek wiązałby się ze znacznym zakłóceniem dla brytyjskiego sektora finansowego i dla całej gospodarki brytyjskiej¹⁰.

2. ZOBOWIĄZANIA RBS Z TYTUŁU OTRZYMANEJ POMOCY PUBLICZNEJ

Wchodząc w kryzys, Royal Bank of Scotland stanowił jedną z największych grup finansowych na świecie, miał ponad 40 milionów klientów prywatnych i instytucjonalnych w 57 państwach, sumę bilansową na poziomie 2219 mld funtów oraz sumą RWA¹¹ 577,8 mld funtów. Działa głównie przez dwie afiliacje operacyjne, tzn. Royal Bank of Scotland i NatWest, a inne jego afiliacje to Citizens Financial Group¹², działający w dwunastu stanach w USA w zakresie bankowości detalicznej i korporacyjnej, RBS Insurance, Coutts, Ulster Bank Group w Irlandii oraz Greenwich Capital. Powyższa afiliacja operacyjna, Nat West (wraz z Ulster Bank i Greenwich Capital), przyłączona do grupy po jej zakupie w 2000 r., zapoczątkowała realizację agresywnej, egzogenicznej strategii rozwoju, bowiem następnie RBS zakupił w 2004 r. amerykański Charter One, a tuż przed wybuchem kryzysu w 2007 r. w ramach konsorcjum trzech banków nabył ABN AMRO. Po nabyciu tego ostatniego, w 2008 r. dosyć radykalnie zmieniono strukturę organizacyjną i utworzono trzy obszary biznesowe: rynki globalne, rynki regionalne oraz RBS Ubezpieczenia, a dodatkowo obsługujące całą Grupę Group Manufacturing i the Centre. Jeżeli chodzi o pozycję zajmowaną przez RBS na różnych rynkach, to niewątpliwie bank znajduje się wśród liderów bankowości korporacyjnej, szczególnie w Anglii i Walii oraz Szkocji. Wielki udział ma także w rynku bankowości dla małych i średnich przedsiębiorstw, transakcji finansowania handlu i w ubezpieczeniach pojazdów. Wzmacniała się też obecność RBS w Azji, po pierwsze, poprzez zawiązanie partnerstwa z Bank of China (2005 r.), a po drugie, po nabyciu części ABN AMRO.

Już od początku kryzysu, kiedy okazało się, że RBS ma poważne braki w zakresie płynności, rozpoczął on serię prób mających na celu odbudowę swojej bazy kapitałowej. W 2008 r. wiosną przeprowadził emisję akcji o wartości 12 mld funtów. W tym samym roku pozbył się dwóch ważnych inwestycji, tj. Angel Trains-

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Risk Weighted Assets, aktywa ważone ryzykiem.

¹² Dziesiąte miejsce pod względem wielkości depozytów w bankach amerykańskich w 2008 r.

Group oraz połowy udziałów w Tesco Personal Finance JV. Jednakże nie pomogło to znacząco w poprawie wskaźników finansowych grupy: na koniec 2008 r. RBS odnotował 24 mld funtów strat, a w pierwszej połowie 2009 r. dodatkowo jeszcze 1 mld funtów. Analitycy wskazują, że wrażliwość RBS na kryzys była spowodowana następującymi czynnikami¹³:

- ❖ jego ostatniej historii wysoce ryzykownej bankowości, opartej na szybko rosnącym bilansie, zależnej w znaczącym zakresie od finansowania się hurtowego, z wielkimi ekspozycjami kredytowymi na pojedynczych kontrahentów i portfelem kredytów o wyższym ryzyku, a także aktywami strukturyzowanymi/sekurytyzowanymi;
- ❖ nabycia działalności hurtowej ABN AMRO, co dalej osłabiło pozycję RBS i generowało wielkie straty w 2008 r.;
- ❖ strategia RBS była zorientowana przede wszystkim na osiągnięcie wzrostu i była znacząco oportunistyczna, jeżeli chodzi o poszukiwanie możliwości wzrostu, z priorytetami dotyczącymi raczej absolutnych zysków niż zwrotu ważonego ryzykiem.

Komunikat Komisji w sprawie restrukturyzacji instytucji finansowych¹⁴ opisuje trzy warunki pozwalające na stwierdzenie, że działania restrukturyzacyjne są spójne:

- ❖ plan restrukturyzacji musi być przedstawiony i wdrażany, a także być na tyle wiarygodny, by zapewnić przywrócenie długoterminowej wiarygodności banku;
- ❖ pomoc państwa musi być ograniczona do niezbędnego minimum, przy czym przez beneficjenta pomocy musi być dostarczony odpowiedni wkład własny;
- ❖ plan winien zapewniać podjęcie odpowiednich działań w celu ograniczenia zakłóceń swobody konkurencji do minimum i dla zapewnienia konkurencyjnego sektora bankowego.

W ramach planu restrukturyzacji w jego ostatecznym brzmieniu (po korektach)¹⁵ w wersji z 9 grudnia 2009 r., RBS rozpoczął działania dotyczące strategicznego przeglądu wszystkich poszczególnych obszarów biznesowych. W punkcie 10 Komunikatu wskazuje się na konieczność zidentyfikowania w planie restrukturyzacji przyczyn trudności i słabości banku oraz wyjaśnienia, jak proponowane dzia-

¹³ European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

¹⁴ *Rekapitalizacja instytucji finansowych w czasie obecnego kryzysu finansowego: ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum oraz zabezpieczenia przeciwko niepotrzebnym zakłóceniom konkurencji*, Official Journal C 10, 15 Jan. 2009, który daje wytyczne dotyczące warunków dla rekapitalizacji banków przez państwo (adekwatne wynagrodzenie, bodźce dla umorzenia kapitału państwa, rekapitalizacja banków, które nie są zasadniczo stabilne, pod warunkiem wymogu głębokiej restrukturyzacji).

¹⁵ Decyzja z 13 października 2008 r. akceptująca APS stanowiła, że banki beneficjenci muszą przedstawić plan restrukturyzacji w ciągu sześciu miesięcy.

łania restrukturyzacyjne naprawią zidentyfikowane problemy. W planie ustalono harmonogram uzyskania konkretnych wskaźników dotyczących poziomu ryzyka i zwrotu z kapitału, które miały zostać osiągnięte do końca 2013 r. Planował więc osiągnąć rating na poziomie AA (na koniec 2008 r. rating utrzymywał się na poziomie BBB). Niestety plany te nie powiodły się: od ogłoszenia decyzji o utworzeniu wewnętrznego „złego banku” agencje ratingowe zmieniły nastawienie dotąd neutralne na pesymistyczne. Nie zanoś się też, by to nastawienie uległo zmianie w niedługiej perspektywie. Na przykład 13 marca 2014 r. agencja Moody's obniżyła długoterminowy rating¹⁶ do Baa2, czyli oceny niewiele wyższej od ratingu wyjściowego z 2008 r. Co więcej, obniżenie ratingu w tym przypadku miało niewiele wspólnego z realizacją planu naprawczego, a raczej było wynikiem opublikowania przez RBS informacji o konieczności zarezerwowania około 3 mld funtów na ewentualne sprawy sądowe związane z nieprawidłowościami ze sprzedażą różnych produktów strukturyzowanych jeszcze przed kryzysem, a także informacją, że bank będzie potrzebował jeszcze dodatkowo 3–5 lat na powrót do rentowności. W uzasadnieniu obniżenia ratingu przedstawiciele Moody's piszą: *plan [restrukturyzacji] jest szeroki i skomplikowany, niesie ze sobą ogromne ryzyko jego realizacji w okresie krótko- i średnioterminowym. Poza tym jest on realizowany w czasie, kiedy bank ma ograniczoną zdolność finansową do zarządzania nieprzewidzianymi okolicznościami, które mogą pojawić się w samym planie lub z innych źródeł, takich jak np. kolejnych procesów sądowych.*

Kolejnym elementem planu restrukturyzacji było osiągnięcie wskaźnika kapitałowego dla funduszy własnych Kategorii I powyżej 8% (wobec 4% na 1 stycznia 2008 r.). W lutym 2014 r. RBS poinformował, że spełnia już wymóg tzw. Basel III Core Tier One capital ratio, który na koniec roku będzie wynosił 8,1–8,5%, a na koniec grudnia 2015 r. już 11%. Wskaźnik kredytów do depozytów miał osiągnąć 100% (wobec 156% w październiku 2008 r.), co zostało spełnione dla całej grupy w czerwcu 2013 r. (99%)¹⁷. Nie ma natomiast publicznie ujawnionych informacji, czy bankowi udało się osiągnąć cel zmniejszenia zależności od finansowania hurtowego (z 343 mld funtów do mniej niż 150 mld funtów¹⁸) oraz zwiększenia rezerw płynności do 150 mld funtów. RBS w swoim planie restrukturyzacji zapisał też

¹⁶ http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?_php=true&_type=blogs&_r=0

¹⁷ <https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedrbstoadifferentanimal.aspx>

¹⁸ Źródła podają zresztą różne kwoty wyjściowe i uzyskane, np. w tekście: *In the second of a series on the UK's big banks. Richard Tomison says that ultimately the future of Royal Bank of Scotland will be decided more by politicians than by a perception that its chief executive's rescue operation has been successful* mówi się o kwocie wyjściowej 297 mld funtów i osiągniętej w połowie 2013 r. kwocie 43 mld funtów (<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedRBSintoadifferentanimal>)

docelowe wskaźniki zwrotu z kapitału (do ponad 15%), wskaźnik relacji kosztów do dochodów (do poniżej 45%) i innych.

Plan restrukturyzacji opisuje zasadniczą zmianę, jeżeli chodzi o profil ryzyka RBS, a także stałą redukcję tego ryzyka poprzez zmianę strategii całej Grupy polegającej na skoncentrowaniu się na obszarach biznesowych przynoszących stabilne i zdywersyfikowane strumienie dochodów, a także odejście od strategii mającej na celu absolutny wzrost zysków na rzecz koncentracji na stabilnym zwrocie korygowanym ryzykiem. Plan zakładał oddzielenie tzw. zasadniczych linii biznesowych od pozostałych (non core, NC). Obszar NC został stworzony dla aktywów, które RBS zamierzał sprzedać lub spisać w straty. Jednym z elementów identyfikacji aktywów, które miały zostać przeniesione do NC, była ich intensywność „zużycia” kapitału regulacyjnego, a także wysoki profil ryzyka, a były to: strukturyzowane kredytowanie nieruchomości, finansowanie aktywów, kredytowanie z finansowaniem lewarowanym, kredytowanie finansowania projektów, działalność handlowa na rachunek własny, obrót kredytami strukturyzowanymi, nie płynne strukturyzowane instrumenty pochodne, finansowanie grup oraz inicjowanie instrumentów sekurytyzacji, tzw. ABS-ów, które są uznane za *non conforming* (poniżej pewnego poziomu jakości). RBS docelowo ma stać się mniejszym, prostszym i bardziej nowoczesnym bankiem. Oznacza to m.in. konieczność ograniczenia jego działalności w zakresie bankowości inwestycyjnej oraz głęboką zmianę jego kultury korporacyjnej. Jeżeli chodzi o to ostatnie, to przede wszystkim wyznaczono nowych członków zarządu Grupy, zweryfikowano politykę wynagrodzeń i wprowadzono nowy system bodźcowania, a także wdrożono program redukcji kosztów w całej Grupie. Zobowiązano RBS, by do końca 2013 r. wdrożył wzorowo Kodeks Wynagrodzeń FSA oraz wszelkie przepisy przyjęte przez rząd brytyjski na podstawie tzw. Walker Review¹⁹.

RBS²⁰ zobowiązał się do całkowitej sprzedaży swojej inwestycji, Citizens Financial Group (transakcja ma się uprawomocnić w połowie 2014 r., kiedy to planowana jest pierwotna oferta publiczna akcji tego podmiotu) w USA. Jest to część planu wyjścia z rynków bankowości detalicznej i komercyjnej poza Wielką Brytanią i Irlandią. RBS wycofuje się także z dziewięciu rynków Azji i Bliskiego Wschodu, a ponadto z kilku rynków Ameryki Łacińskiej. Ponadto, władze brytyjskie zobowiązały się wobec Komisji Europejskiej do nadzorowania postępu RBS w zakresie sprzedaży swoich udziałów w takich spółkach, jak: RBS Insurance²¹, Global Merchant Servi-

¹⁹ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker_review_261109.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n422-09.pdf

²¹ RBS Insurance zajmuje się sprzedażą polis ubezpieczeniowych dla klientów detalicznych oraz MSP przez Internet i telefon, a także przez agentów ubezpieczeniowych. Afiliacjami są: Direct Line, Churchill i Priviledge, jak również Green Flag i NIG. Afiliacje międzynarodowe, głównie w Niemczech i Włoszech, sprzedają ubezpieczenia ogólne, przede wszystkim samochodowe.

ces²², RBS Sempra Commodities²³ i Rainbow Business, które po części miały zostać sprzedane nie później niż do końca 2011 r., a w całości do końca 2013 r. Względem nabywcy Rainbow Business (podmiotu zajmującego się bankowością korporacyjną, ukierunkowaną szczególnie na MŚP), postawiono następujące warunki:

- ❖ nie może mieć przed transakcją udziału w brytyjskim rynku MŚP wyższego niż 14%, musi też być niezależny od RBS;
- ❖ musi spełniać wszystkie inne warunki określone w prawie unijnym dotyczącym swobody konkurencji, a zwłaszcza fuzji i przejęć;
- ❖ musi wykazać się odpowiednimi kompetencjami i zasobami finansowymi w odniesieniu do zarządzania, odpowiednich standardów kontroli i nadzorowania ryzyka, odpowiedniego stosunku do klientów.

W części planu dotyczącej wychodzenia z Rainbow Business²⁴ wskazano też, że RBS może ewentualnie: *wspierać nabywcę (nabywców) w jego migracji do stworzenia odpowiedniej infrastruktury, w tym udzielać przejściowego wsparcia (w tym w razie potrzeby na podstawie umowy o świadczeniu usług clearingu na warunkach rynkowych i wobec przenoszonych rachunków klientów).*

W odniesieniu do RBS Insurance władze brytyjskie i RBS zobowiązały się do sprzedania do końca 2014 r. pakietu kontrolnego. Należy zauważyć, że brak pełnej realizacji tych zadań będzie skutkował tym, że rząd brytyjski będzie musiał wyznaczyć powiernika dokonującego wymuszonej sprzedaży, bez określenia ceny minimalnej.

Ponadto władze brytyjskie zobowiązały się, że RBS (i) nie będzie nabywał żadnej instytucji finansowej i (ii) nie będzie dokonywał żadnych innych akwizycji, których celem byłoby poszerzenie jego działalności biznesowej do końca 2012 r.²⁵

3. OKOLICZNOŚCI POWOŁANIA WEWNĘTRZNEGO „ZŁEGO BANKU”

Opracowany przez Komisję Europejską projekt dyrektywy o uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji banków (BRRD) z czerwca 2012 r. podaje wytyczne, w jaki sposób należałoby identyfikować upadające banki i jak określać podmiot, który byłby zobowiązany do opracowania planu działania wobec takich banków, jakie mogłyby stosować narzędzia (np. separacja aktywów) w takim planie, jak

²² Zajmuje się głównie płatnościami kartowymi (ponad 5 mld transakcji kartowych każdego roku).

²³ Wiodący podmiot globalny w zakresie handlu surowcami.

²⁴ <http://www.trefis.com/stock/rbs/articles/207976/rbs-finally-closes-project-rainbow-deal/2013-09-30>

²⁵ European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009...*, op. cit.

miałby on być finansowany i – wreszcie – kto jest odpowiedzialny za wdrażanie i nadzorowanie realizacji takiego planu. W pracach nad unią bankową wśród wielu propozycji znajdujemy również propozycję odseparowania zagrożonych aktywów od banku poprzez transfer całości lub części zagrożonych aktywów bankowych do instytucji pomostowych („złych banków”), a następnie sprzedaż tych banków. Taki transfer łączy się jednak z nabywaniem aktywów z upadających banków przez instytucję publiczną po przeprowadzeniu ich wyceny. Działanie to pozwala pozostałemu „zdrowemu bankowi” na uzyskanie potrzebnego zastrzyku kapitałowego pomagającego w poprawie jego wskaźników ostrożnościowych i skoncentrowanie się na poprawie jego zasadniczej działalności. Na ustalenie wielkości pomocy państwa w takim przypadku wpływ ma przeprowadzona wycena oraz cena sprzedaży, która oczywiście musi być niższa od wartości księgowej transferowanych aktywów. W propozycji BRRD wskazano, że to banki mają przygotowywać plany naprawcze, uaktualniane co roku, a plany te mają być akceptowane przez krajowy nadzór bankowy lub – w przypadku banków ważnych systemowo – przez Europejski Bank Centralny na podstawie rozporządzenia o SRM i SRF z lipca 2013 r. Krajowe władze nadzorcze, w przypadku pojawienia się trudności w danym banku, są odpowiedzialne za nadzorowanie realizacji planu naprawczego. Celem przewodnim opracowania wymienionych aktów prawnych było odciążenie finansów publicznych państw członkowskich z kosztów ratowania banków i przeniesienie ich na akcjonariuszy, niezabezpieczonych wierzycieli oraz wielkich deponentów (powyżej 100 000 euro). Jednak liczne opracowania wskazują²⁶, że nie da się tego dokonać, przynajmniej w krótkim okresie, jeżeli w grę wchodzić będzie odseparowanie aktywów poprzez ich zakup od upadających banków i umieszczenia ich w zewnętrznym „złym banku” lub też dostarczanie płynności do banku pomostowego.

Wybór ścieżki likwidacyjnej zależy także od tego, jaka instytucja w poszczególnych państwach członkowskich ma pełnić funkcję likwidacyjną, gdyż od tego może zależeć, czy i ile pieniędzy publicznych zostanie wydatkowane na ratowanie konkretnego banku. Kwestia ta w wymienionych aktach prawnych jest w gestii rządów poszczególnych państw, które mogą wskazać na bank centralny, regulatora finansowego, instytucję ubezpieczającą depozyty bankowe, ministra finansów czy też jeszcze inny podmiot. Państwa europejskie, w których przeprowadzono likwidacje banków za pomocą odnośnych instytucji, przedstawia tabela 3.

²⁶ Na przykład Bruegel Policy Contribution, *Who decides? Resolving failed banks in a European framework*, Issue 2013/16, November 2013.

Tabela 3. Przykłady upadających lub upadłych banków w UE, a także krajowe instytucje publiczne zaangażowane w ich likwidację (lata 2008–2012)

Państwo	Kluczowe instytucje zaangażowane w likwidację	Przykłady
Austria	Ministerstwo Finansów	Hypo Alpe-Adria Bank International
Belgia	Ministerstwo Finansów	Dexia, Fortis
Dania	Bank centralny, Specjalne Władze Likwidacyjne (Finansiel Stabilitet)	Capinordic Bank, Fionia Bank
Finlandia	Nadzorca Finansowy (FIN – FSA)	Sophia Bank
Francja	Ministerstwo Finansów	Dexia
Niemcy	Ministerstwo Finansów, Federalne Władze ds. Nadzoru Finansowego (BaFin)	Hypo Real Estate
Grecja	Bank centralny, Hellenic Financial Stability Facility	TT Hellenic Postbank, National Bank of Greece
Irlandia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Anglo Irish, Irish Nationwide Building Society
Włochy	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Delta, Bcc di Altavilla Silentina e Calabritto
Łotwa	Ministerstwo Finansów, nadzór bankowy	Parex bank, Latvijas Krajbanka
Litwa	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Bankas Snoras AB
Holandia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Fortis, SNS REAAL
Portugalia	Ministerstwo Finansów, bank centralny	Caixa Geral de Depositos, Banco Privado Portugues
Hiszpania	Ministerstwo Finansów, bank centralny, Special Resolution Authority (fundusz uporządkowanej likwidacji banków)	Bankia, Caja Sur
Wielka Brytania	Ministerstwo Finansów, bank centralny, nadzorca bankowy	Royal Bank of Scotland, Chelsea Building Society

Źródło: Bruegel Policy Contribution, *Who decides?...*, *op. cit.*

Takie rozwiązanie nie będzie jednak wolne od potencjalnych konfliktów interesów, nawet jeżeli wymienione akty prawne wskazują na konieczność „prawne-go odseparowania funkcjonalnego” władz likwidacyjnych od pozostałych struktur tej samej instytucji. Należy bowiem zauważyć, że aktywność takiego podmiotu

z „prawnym odseparowaniem funkcjonalnym” wzrastać będzie w czasach kryzysu, co natychmiast pod znakiem zapytania stawia jakość pracowników tego podmiotu, którzy, siłą rzeczy, mieliby pracować na zasadzie *ad hoc*, doboru kryzysowego. Bez względu na to, jaka instytucja miałaby decydować o formie pomocy upadającemu bankowi, istotną kwestią jest/byłby jej związek z wpływami ze strony polityków, np. chęć poprawienia swojego wizerunku przed nadchodzącymi wyborami. W takiej sytuacji cena zakupu problematycznych aktywów mogłaby być nierealistyczna, i ustalana na takim poziomie tylko ze względu na szybki, chociaż krótkoterminowy, wpływ na wyniki ratowanego banku, a nie ze względu na kontekst fiskalny takiej pomocy. BRRD wskazuje, że w takiej sytuacji najlepszym sposobem byłoby uzyskanie niezależnej wyceny transferowanych aktywów, co jednak – gdyby trzeba było uzyskać niezależną wycenę wielu aktywów w wielu jednocześnie upadających bankach (jest wielce prawdopodobne w czasie kryzysu) – mogłoby być trudne, jeżeli nie niemożliwe. Wówczas kwestia wyceny wraca do narodowych władz likwidacyjnych – z wszystkimi zastrzeżeniami wymienionymi wyżej.

Konflikt interesów może pojawić się również, kiedy krajowe władze likwidacyjne (np. ministerstwo finansów), chciałyby poprzez pomoc państwa uzyskać duży wpływ na wspomagany bank w celu wpływania na jego dalszą strategię, np. na pośrednie zmuszanie go do nabywania suwerennych papierów dłużnych – co może prowadzić do szkodliwego dla gospodarki efektu wypychania. Pomoc państwa może być także stymulowana przez chęć przypodobania się potencjalnym wyborcom widzącym chętniej dany bank w rękach krajowych.

Przygotowaniom decyzji towarzyszyło wiele analiz zamówionych zarówno przez RBS jak i rząd. Ten ostatni zlecił np. opracowanie studium zasadności utworzenia zewnętrznego/wewnętrznego „złego banku” firmie Rothschild. Z analiz przeprowadzonych przez Rothschilda wynika dobitnie, że stworzenie zewnętrznego „złego banku”: *przyniesie więcej szkód niż korzyści dla RBS i nie przyczyni się do poprawy jego pozycji kapitałowej, zakłóci proces zarządczy i samo w sobie będzie trudne do realizacji*²⁷. Wewnętrzny „zły bank” nie będzie korzystał z pieniędzy podatników, jego działalność będzie natomiast finansowana z zasobów RBS. Zadaniem tego podmiotu jest sprzedaż problematycznych aktywów o szacowanej wartości około 39 mld funtów w ciągu trzech lat. Jak się wydaje, u podstaw takiej decyzji leży m.in. fakt, że w czasie kryzysu lub nawet „tylko” szeroko komentowanych problemów takiego wielkiego banku, jakim jest RBS, realistyczna wycena transferowanych aktywów jest mocno problematyczna, trudno bowiem uzyskać wiarygodną wycenę z rynku. Rządowi trudno byłoby więc udowodnić Komisji Europejskiej, że cena, jaką zapłacił za transfer do zewnętrznego „złego banku”, jest właściwa. Oczywiście, jest to tylko mój autorski wniosek wynikający z czytania – między wierszami – różnych publikacji.

²⁷ Oświadczenie George Osborne’a z 1 listopada 2013 r.

Na podstawie zleconych analiz²⁸ RBS zdecydował się na stworzenie wewnętrznego „złego banku” (IBB) o nazwie RBS Capital Resolution Group, który będzie zajmował się likwidacją aktywów o wysokim ryzyku o wartości na koniec 2013 r. 38 mld funtów²⁹, „konsumujących” 20% kapitału regulacyjnego. Działający od początku 2014 r. bank ma pozbyć się 55–70% tych aktywów w pierwszych dwóch latach swojego istnienia (do końca 2015 r.), a zakończyć całkowicie te działania w ciągu trzech lat. Zakłada się, że po tym czasie ewentualnie wróci do bilansu Grupy RBS nie więcej niż 15% tych aktywów. Koszt pozbywania się aktywów IBB zakłada się w granicach 1,5–2,0 mld funtów w latach 2014–2016.

Utworzenie takiego banku uzyskało akceptację brytyjskiej Komisji Parlamentarnej ds. Standardów Bankowych (PCBS), a rząd w odniesieniu do całej operacji sformułował następujące trzy cele:

- ❖ przyspieszenie powrotu RBS do sektora prywatnego;
- ❖ wspieranie gospodarki brytyjskiej;
- ❖ uzyskanie jak najwyższej wartości dla podatnika.

W raporcie opublikowanym 13 czerwca PCBS wskazała, że: *RBSG jest jednym z największych brytyjskich banków krajowych i odgrywa kluczową rolę w gospodarce brytyjskiej, szczególnie w odniesieniu do MŚP. Obecny stan RBS i trwające nadal jego posiadanie przez rząd tworzy poważne problemy dla gospodarki brytyjskiej, mimo prac zarządu od 2008 r. dotyczących naprawy bilansu. Pozycja kapitałowa RBS pozostaje słaba, naruszając jego zdolność do świadczenia wystarczającej akcji kredytowej czy konkurencji potrzebnej dla przywrócenia rentowności sektora bankowego i pełnego zdrowienia gospodarki brytyjskiej. RBS nadal jest obciążony przez niepewność związaną z odziedziczonymi złymi aktywami i przez posiadanie rządu jako swojego głównego akcjonariusza. Takie problemy dla jednego z największych banków brytyjskich osłabiają zaufanie i wiarę do banków i kredytowania przez banki. Podważają one również szersze zaufanie gospodarcze i działalność inwestycyjną nawet dla firm, które nie stoją przez najbliższymi ograniczeniami kredytowymi³⁰.*

W efekcie HM Treasury powołał kilku ekspertów zewnętrznych w celu przeanalizowania opcji zewnętrznego/wewnętrznego „złego banku” (wspomniany wcześniej Rothschild, a także BlackRock Solutions, Slaughter and May oraz PricewaterhouseCoopers). Rothschild wskazał, że aczkolwiek przeniesienie aktywów do zewnętrznego „złego banku” może poprawić wycenę banku w celu uatrakcyjnienia go przyszłym inwestorom prywatnym, to jednak efekt ten szybko zaniknie. Ewentualna poprawa wyceny jest również wysoce problematyczna. Przeniesienie aktywów do zewnętrznego „złego banku” nie przyczyni się też znacząco do poprawy

²⁸ Również dokonanych przez Andrew Large, a odnoszących się do standardów kredytowania i praktyk stosowanych przez RBS i NatWest.

²⁹ RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013*.

³⁰ HM Treasury, *RBS and the case for a bad bank: The Government Review, November 2013*.

wpływu akcji kredytowej na gospodarkę brytyjską. Zewnętrzny „zły bank” miałby również pośredni negatywny wpływ na wartość dla podatnika, gdyż wiązałyby się to z implikacjami dla finansów publicznych, tzn. zwiększeniu musiałby ulec dług publiczny oraz deficyt budżetowy. Wskazać należy ponadto, że ponieważ rząd nadal jest akcjonariuszem większościowym w RBS, nabycie aktywów od RBS oznaczałoby właściwie nabycie swoich aktywów przez stworzenie pasywów (obligacji skarbowych)³¹.

Aktywa w IBB zostały wyodrębnione według różnych kryteriów, jak wyniki testów strategicznych, analizy wszystkich linii biznesowych, analizy aktywów o niskim zwrocie czy niskim potencjale wzrostu. Niemniej jednak głównymi wskazaniami dla wyboru takich czy innych aktywów była zmienność ich wyników w otoczeniu stresu oraz wspomniana długoterminowa intensywność kapitałowa. „Wewnętrzność” IBB polega na tym, że chociaż jest on zarządzany odrębnie i nadzorowany przez odrębną radę nadzorczą, to jednak działa w ramach istniejących struktur prawnych i zarządczych całej Grupy. Skład portfela aktywów IBB to: 50% pochodzących z działalności NC (nie wliczając w to aktywów Ulster Banku), 20% z Ulster Banku, a reszta z brytyjskiej działalności w zakresie bankowości korporacyjnej, międzynarodowej i mniej ważnych rynków. Pewne aktywa, mimo że mogły być również aktywami zagrożonymi, nie były w ogóle brane pod uwagę, jeżeli wchodziły w zakres kluczowego biznesu RBS (głównie w Wielkiej Brytanii) i bankowości detalicznej (kredyty hipoteczne, overdrafty).

Za analizę aktywów potencjalnie kwalifikujących się do „złego banku” odpowiedzialna była firma BlackRock Solutions. Miała ona dokonać projekcji przepływów gotówkowych i strat aktywów wstępnie wskazanych, na podstawie kilku scenariuszy makroekonomicznych – w tym stresu – publikowanych przez Bank of England. Ogólnie przeanalizowano ponad milion aktywów i pozycji handlowych w instrumentach pochodnych. Przy modelowaniu przepływów gotówkowych BlackRock Solutions wykorzystywał informacje dotyczące:

- ❖ prawdopodobieństwa zdarzenia kredytowego;
- ❖ straty w wyniku zdarzenia kredytowego i poziomu oczekiwanych kwot zwindykowanych;
- ❖ obecnych i przyszłych szacowanych wartości zabezpieczeń (jak wartości domów, wartości nieruchomości komercyjnych i wartości statków);
- ❖ innych stosownych zmiennych³².

Wyniki otrzymane przez modelowanie przepływów i identyfikację portfela o podwyższonym ryzyku zostały następnie przeanalizowane przez firmę PwC pod względem ich logicznej spójności i prawidłowości modelu. Analiza potwierdziła, że model i wyniki nie zawierają znaczących błędów.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

PODSUMOWANIE

Niedobór kapitału regulacyjnego w RBS na koniec 2013 r. wyniósł 3,2 mld funtów. W czasie sporządzania planu restrukturyzacji zakładano *status quo* dla otoczenia zewnętrznego banku, jednakże m.in. kryzys w strefie euro nakazał zweryfikowanie pewnych elementów tego planu (np. powrotu do wypłaty dywidendy)³³. Prawie wszyscy zewnętrzni eksperci podkreślali, że o ile otworzenie zewnętrznego „złego banku” byłoby jak najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w latach 2008, 2009 czy 2010, to obecnie jednak RBS znajduje się w zupełnie innej sytuacji (zewnętrznej i wewnętrznej). Rothschild wskazywał wręcz: *że stworzenie finansowanego przez podatnika zewnętrznego złego banku zrobi więcej złego niż dobrego dla RBS, ponieważ nie przyczyni się to do poprawy kapitału, zakłóci zarządzanie i wywoła znaczne wyzwania związane z wdrażaniem. W takiej więc sytuacji spowoduje to odejście od celów rządu*³⁴.

Są również zewnętrzne argumenty za powołaniem wewnętrznego „złego banku”. Wspomniany we wstępie Citi Holding, stworzony na początku 2009 r., w wyniku kryzysu subprime stale redukuje z sukcesem swój portfel odziedziczonych aktywów, co ma bezpośredni wpływ na percepcję graczy rynkowych: wartość jego akcji od powołania do października 2013 r. wzrosła o 30%. Bardzo podobny plan do RBS zrealizował w 2012 r. szwajcarski UBS, który do wewnętrznego „złego banku” wyprowadził grupę aktywów nie mieszczących się w jego zweryfikowanej strategii. Na koniec 2012 r. podmiot posiadał aktywa o wartości 105 mld CHF w RWA, a w planach jest dalsza redukcja portfela do 25 mld CHF do końca 2017 r.

Przeciwko RBS toczyły się lub toczą postępowania sądowe, które nie ułatwiają procesu powrotu RBS do pełnej rentowności. Zakończony np. został proces dotyczący zaangażowania niektórych afiliacji w sprawie posiadaczy akcji uprzywilejowanych RBS oraz ADR (amerykańskich kwitów depozytowych). Toczy się proces przeciwko spółkom z Grupy RBS w sprawie pełnienia przez nie funkcji emitenta, deponenta i/lub inwestora w niektórych amerykańskich transakcjach sekurytyzacyjnych i biznesu ubezpieczania emisji. Wśród tych procesów jest sześć przypadków zgłoszonych we wrześniu 2011 r. przez Federal Housing Finance Agency (FHFA) jako komisarza Fannie Mae i Freddie Mac³⁵. W czerwcu 2013 r. opublikowano informację, że RBS znajduje się wśród 20 banków, którym władze monetarne Singapuru zarzuciły uchybienia w zakresie zarządzania, kontroli wewnętrznej i systemach nadzoru odnoszących się do kwotowania kursów.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013.*

Nie ułatwi to RBS-owi powrotu do sektora prywatnego, wspomaganie gospodarki brytyjskiej, a także, co ważne z punktu widzenia poprawy wizerunku rządu, nie da wymiernych korzyści lub przynajmniej neutralnego efektu z zainwestowanych w RBS pieniędzy dla podatnika brytyjskiego. Wszystko to musi wymuszać na rządzie dalsze zaangażowanie w poprawę sytuacji RBS.

Słowa kluczowe: pomoc państwa, zagrożone aktywa, zewnętrzny/wewnętrzny „zły bank”

Abstract

Cases of State aid directed at financial institutions were and are relatively frequent in times of crisis. Nevertheless, the bulk of aid taxpayer funded aid during the harsh times commencing in 2008 in Europe has forced European decision-making entities to re-define the patterns of support and to reduce public commitments as well as to pass them on to shareholders, unsecured creditors and big depositors. The aim of this article is to indicate that despite such a qualitative shift there is and will be considerable room for manoeuvre for national authorities to pump additional public funds into failing banks thought to be systemically important. To bring up a range of different forms of a State support, the example of the British Royal Bank of Scotland is recalled and described. The intention of the author is to stipulate the circumstances where merely an “internal” rescue will not do, even after the creation of the Single Resolution Fund (the body the United Kingdom is not expected to join). And, in some externalities, national authorities would have the temptation to circumvent European law.

Key words: State aid, troubled assets, external/internal “bad bank”

Bibliografia

- Bruegel Policy Contribution, *Who decides? Resolving failed banks in a European framework*, Issue 2013/16, November 2013.
- European Commission, *State aid No N 422/2009 and N 621/2009 – United Kingdom Restructuring of Royal Bank of Scotland following its recapitalization by the State and its participation in the Asset Protection Scheme*, Brussels, 14.12.2009, C(2009) 10112 final.
- HM Treasury, *RBS and the case for a bad bank: The Government Review*, November 2013.

Journal of European Competition Law & Practice Advance Access published October 10, 2012, *Economist's Note: relieving Banks from Toxic or Impaired Assets, The EU State Aid Policy Framework*.

Oświadczenie George Osborne'a z 1 listopada 2013 r.

Rekapitalizacja instytucji finansowych w czasie obecnego kryzysu finansowego: ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum oraz zabezpieczenia przeciwko niepotrzebnym zakłóceniom konkurencji, Official Journal C 10, 15 Jan. 2009.

RBS Group, *Interim Management Statement, Q3 2013*.

Strony internetowe

http://dealbook.nytimes.com/2014/03/13/moodys-downgrades-royal-bank-of-scotland-ratings/?_php=true&_type=blogs&_r=0

http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n422-09.pdf

<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedrbsintoadifferentanimal.aspx>

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/walker_review_261109.pdf

<http://www.heraldscotland.com/news/home-news/rbs-to-create-bad-bank-for-38billion-of-problem-assets.1383293248>

<http://www.trefis.com/stock/rbs/articles/207976/rbs-finally-closes-project-rainbow-deal/2013-09-30>

<https://fw.ifslearning.ac.uk/Archive/2013/june/features/howhesterturnedRBSintoadifferentanimal>