

## Europejski resolution fund

### Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie propozycji rozdziału kosztów związanych z projektowanym utworzeniem ponadnarodowego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (*resolution fund*) między kraje członkowskie unii bankowej. Propozycji, która jest adekwatna do ryzyka systemowego kreowanego przez nadzorowane przez Europejski Bank Centralny banki.

Europa weszła w okres przyspieszonej integracji ekonomiczno-politycznej. Najważniejszą częścią tego procesu, a także pierwszym etapem realizacji ma być unia bankowa, której celem ma być zwiększenie stabilności finansowej strefy euro.

Unia bankowa ma być oparta na trzech filarach:

- jednolitym nadzorze (*Single Supervisory Mechanism*),
- mechanizmie restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości instytucji finansowych o znaczeniu systemowym (*Resolution Mechanism*),
- wspólnym systemie gwarancji depozytów.

Od przyszłego roku Europejski Bank Centralny (ECB) przejmie kompetencje nadzorca nad tzw. systemowo ważnymi bankami krajów, które przystąpią do Unii Bankowej. Będzie to prawdopodobnie około 150 banków reprezentujących 80% aktywów sektora strefy euro. Projekt Unii Bankowej zakłada, że Europejski Bank Centralny będzie upoważniony m.in. do nakładania kar pieniężnych na banki za nieprzestrzeganie regulacji, będzie wydawał i odbierał licencje bankowe, oceniał fuzje i przejęcia oraz nakazywał bankom zwiększenie ich kapitałów.

### 1. Uwarunkowania racjonalnej konstrukcji Resolution Fund

Unia Bankowa nie jest projektem zamkniętym, dlatego ostateczna decyzja dotycząca ewentualnego przystąpienia do niej nie powinna być podejmowana dopóki projekt nie zostanie zakończony i nie będą znane korzyści i ryzyka z nim związane. Kluczową kwestią jest przeniesienie na poziom ponadnarodowy nie tylko uprawnień decyzyjnych oraz

---

\*Prof. UG, dr hab., Katedra Bankowości, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, leszek.pawlowicz@gab.com.pl, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot

kompetencji nadzorczych, ale również odpowiedzialności finansowej (europejski *resolution fund*, europejski System Gwarantowania Depozytów — *Deposit Guarantee Scheme*). Transferowi uprawnień decyzyjnych na szczebel ponadnarodowy nie może towarzyszyć pozostawienie odpowiedzialności na poziomie lokalnym. Groziłoby to bowiem dezintegracją gospodarczą i polityczną UE, odwrotnie do intencji jej twórców.

Kraje spoza strefy euro, które znajdują się w podobnej sytuacji jak Polska, powinny wykazywać gotowość przystąpienia do Unii Bankowej i brać aktywny udział w wypracowaniu ostatecznych rozwiązań.

Kraje spoza strefy euro, które rozważają wejście do Unii Bankowej na zasadach „bliskiej współpracy” powinny szczególnie dążyć do wypracowania takich rozwiązań dotyczących procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, które nie będą stwarzały ryzyka transferu stabilności systemów finansowych z krajów goszczących do macierzystych.

Praktycznie oznacza to zakaz lub bardzo silne ograniczenie swobodnego przepływu aktywów między spółkami wewnątrz transgranicznych bankowych grup kapitałowych. Swobodny transfer aktywów ze spółek publicznych, posiadających akcjonariuszy mniejszościowych, powinien być kategorycznie zakazany. Powinny również dążyć do wypracowania zasad finansowania obecnych potrzeb dotyczących pokrycia istniejących strat i oddzielenia ich od kwestii związanych z kosztami finansowania przyszłej sieci bezpieczeństwa finansowego w UE i ubezpieczenia przed ryzykiem destabilizacji europejskiego systemu finansowego w przyszłości. Warunkuje to konstruktywną debatę na temat utworzenia ponadnarodowego *resolution fund*.

## **2. Kto, ile i dlaczego powinien płacić na Resolution Fund?**

Przeniesienie kompetencji nadzorczych na szczebel Federacji wymaga przeniesienia również na ten sam szczebel odpowiedzialności, nie tylko moralnej, ale również fiskalnej (w części adekwatnej do kompetencji). Jest to najtrudniejsza kwestia wdrożenia projektu Unii Bankowej, ponieważ wymaga jednoznacznej odpowiedzi na trudne pytanie: kto i ile powinien płacić za utrzymanie stabilności strefy euro, a więc części jednolitego europejskiego rynku finansowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji zostały postawione kraje członkowskie spoza strefy euro. Nie kwestionując, że utrzymanie stabilności strefy euro jest dla tych kra-

jów ważne, to jeszcze ważniejsze jest utrzymanie stabilności europejskiego jednolitego rynku finansowego.

Jest oczywiste, że powinni płacić więcej ci, którzy generują większe ryzyko systemowe. Nie ma uzasadnienia ekonomicznego, aby do wspólnej „stabilnościowej” kasy UE (bez względu na to czy jest to federalny fundusz gwarantowania depozytów czy też tzw. *resolution fund*) płacili ci, którzy ryzyka systemowego nie generują oraz ci którzy ze środków tam zgromadzonych nie będą korzystali.

Problem, w jakiej skali poszczególne państwa będą finansowały koszty Unii Bankowej może zdecydować o sensowności uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro, może stać się również czynnikiem opóźniającym osiągnięcie konsensusu wśród krajów eurolandu.

Koszty Unii Bankowej wiążące się z funkcjonowaniem jednolitego nadzoru w ramach ECB wydają się relatywnie niskie wobec kosztów związanych z utworzeniem *resolution fund* oraz ewentualnego federalnego funduszu gwarancji depozytów.

Usytuowanie scentralizowanego europejskiego nadzoru w ECB stanowi w pewnej części uzasadnienie, aby jego koszty były pokrywane według tzw. klucza kapitałowego. Klucz kapitałowy określa wysokość wkładu do kapitału EBC każdego krajowego banku centralnego wszystkich państw członkowskich UE. Jest to średnia arytmetyczna z udziału danego państwa w łącznej liczbie ludności oraz w PKB całej UE.

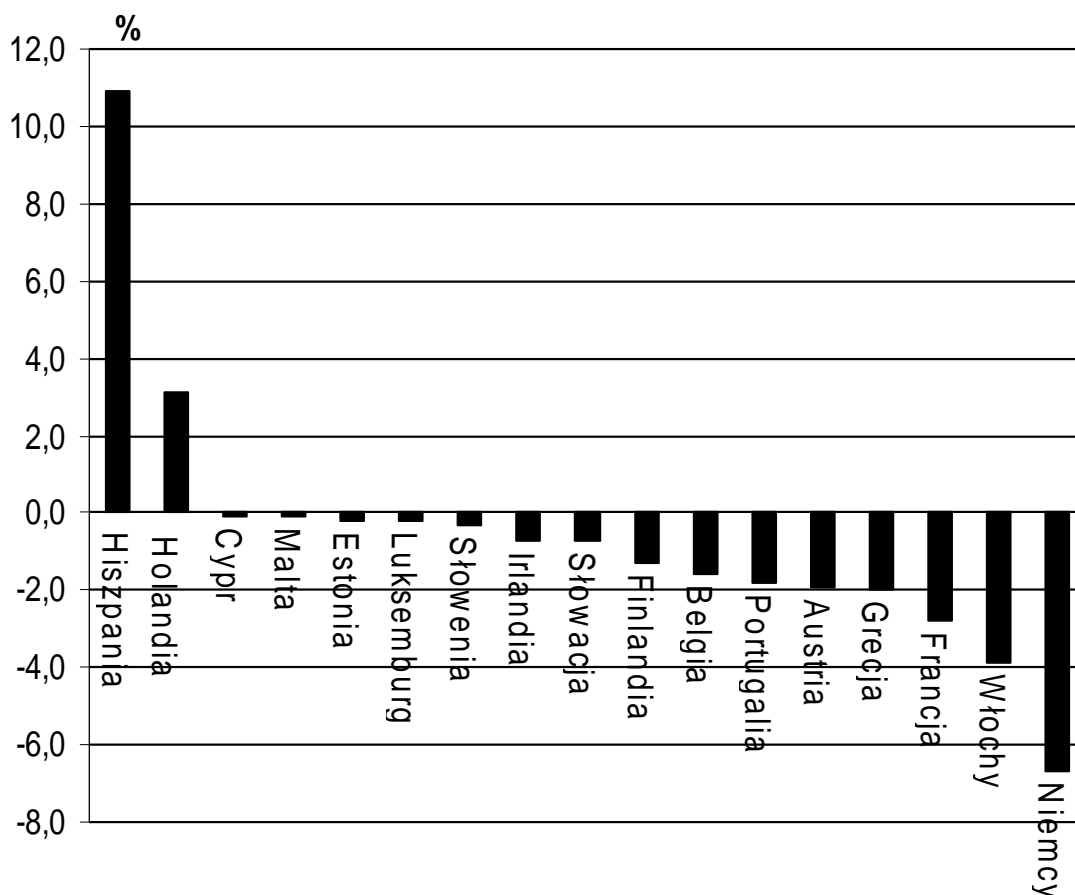
Nie ma jednak żadnego uzasadnienia aby wydatki poszczególnych członków Unii Bankowej na *resolution fund* lub federalny fundusz gwarantowania depozytów były naliczane według klucza kapitałowego. Sugestie takie pojawiły się niedawno w ramach dyskusji akademickich w artykule prof. Dirka Schoenmakera i Arjena Siegmanna [Schoenmaker, Siegmann, 2013a] i zostały relatywnie szybko rozpowszechnione, również w Polsce [Schoenmaker, Siegmann, 2013b], w tym w materiałach informacyjnych Biura Analiz Sejmowych [Szpringer, 2013]. Autorzy powyższego artykułu szacują korzyści i koszty uczestnictwa w Unii Bankowej oddzielnie dla krajów eurolandu i krajów spoza strefy euro, a następnie obliczają tzw. efekt netto z tytułu przystąpienia poszczególnych krajów do unii bankowej (por. rysunki 1 i 2).

Obliczenia bazują na symulowanej kontrolowanej likwidacji 25 największych banków europejskich. Za korzyści z tytułu *bailout*'u Autorzy uznają zachowanie stabilności finansowej całego systemu bankowego i brak ograniczenia w dostępności do kredytów.

Koszt został obliczony według klucza kapitałowego ECB. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że wszystkie państwa Europy Środkowej są płatnikami netto, a zatem przystąpienie tych krajów do Unii Bankowej nie jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia. Podobne konkluzje wynikają z materiałów Biura Analiz Sejmowych, w których cytowane są powyższe badania.

Nie przesądzając o tym, czy przystąpienie Polski do Unii Bankowej jest uzasadnione czy też nie, należy podkreślić, że są to wnioski zbyt daleko idące. Opierają się bowiem na błędnych przesłankach i zakładają bez uzasadnienia, że podstawą naliczenia składki na *resolution fund* powinien być klucz kapitałowy Europejskiego Banku Centralnego.

**Rysunek 1. Efekt netto (korzyści minus koszty) dla krajów eurolandu z tytułu przystąpienia do Unii Bankowej**

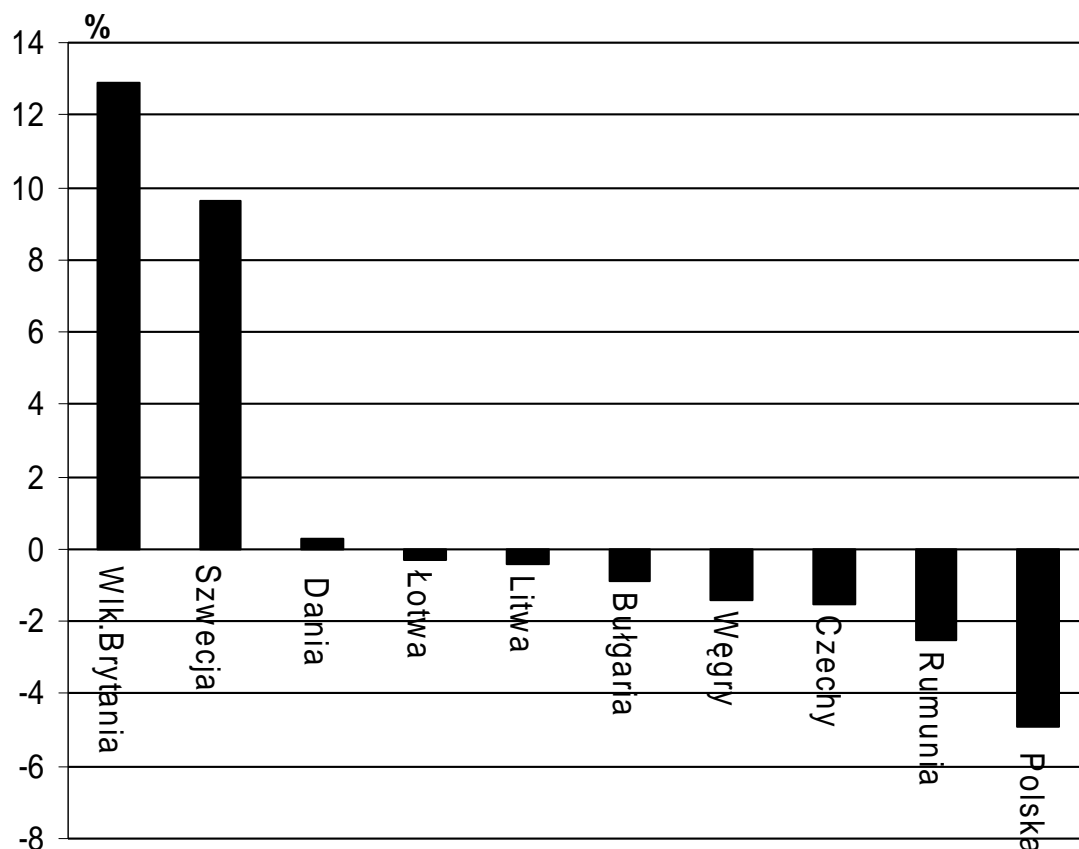


Źródło: [Schoenmaker, Siegmann, 2013 a].

Dyskusja na temat finansowania *bank resolution fund* rozpoczęła się co najmniej dwa lata wcześniej zanim zgłoszona została propozycja powołania Unii Bankowej. Formalnie zapoczątkowana została Komunikatem Komisji Europejskiej z 26 maja 2010 [communication, 2010]. Komisja

Europejska uważa, że „wkład w finansowanie funduszu może zależeć od wysokości zobowiązań danej instytucji, wysokości aktywów lub wysokości jej zysków”.

**Rysunek 2. Efekt netto (korzyści minus koszty) dla krajów spoza strefy euro z tytułu przystąpienia do Unii Bankowej**



Źródło: [Schoenmaker, Siegmann, 2013a].

W pierwszej kolejności jako podstawę naliczenia składki proponuje się aktywa banków, które zdaniem Komisji stanowią dobry wskaźnik podejmowanego przez nie ryzyka. Co prawda uważa się, że nałożenie dodatkowej opłaty na banki uzależnionej od aktywów powinno być starannie rozważone, ponieważ są już one objęte ostrożnościowymi, ważnymi ryzykiem wymogami kapitałowymi. Warto jednak zauważyć, że aktywa polskich banków stanowią 0,73% aktywów sektora bankowego UE, a udział Polski obliczony według klucza kapitałowego ECB to 4,9%. Przyjęcie zatem aktywów jako podstawy naliczenia partycypacji w *resolution fund* oznaczałoby prawie siedmiokrotnie niższy koszt dla Polski niż wynikałoby to z obliczeń D. Schoenmakera i A. Siegmanna.

Podjęciem preferowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest naliczenie składki na *resolution fund* od wysokości zobowiązań

banków. Propozycja ta bazuje na założeniu, że w przypadku kontrolowanej likwidacji banku, jej koszty będą wynikać z konieczności wsparcia niektórych zobowiązań.

Trzecią propozycją naliczenia opłat na *resolution fund* zawartą w Komunikacie Komisji Europejskiej jest powiązanie ich z zyskami i wypłacanymi pracownikom premiami w poszczególnych bankach, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Propozycję D. Schoenmakera i A. Siegmanna należy traktować jako ostrzeżenie dla krajów, które nie biorą aktywnego udziału w debacie nad kształtem Unii Bankowej i nie przedstawiają swojego stanowiska w istotnych kwestiach m.in. kto i ile powinien wpłacać na rzecz *resolution fund*. Bez względu na to czy Polska zdecyduje, czy przystąpić do Unii Bankowej teraz, czy później wraz z akcesją do strefy euro, kwestia partycypacji Polski w opłatach na rzecz *resolution fund* wymaga przygotowania jednoznacznego stanowiska, argumentacji i pozyskania sojuszników. Warto podkreślić, że *resolution fund* to wartość kilkuset miliardów euro. Trzy lata temu DB Research szacował minimalny poziom środków w *resolution fund* na około 150 miliardów euro [Speyer B., 2010].

Sadzę, że w debacie na temat opłat na *resolution fund* warto nawiązywać do propozycji Komisji Europejskiej przygotowanej dla Parlamentu Europejskiego [communication, 2010] a niekoniecznie do akademickich artykułów, które mogą wywoływać nieuzasadnione emocje.

Przygotowując polskie stanowisko w kwestii opłat na *resolution fund* warto zwrócić uwagę na co najmniej trzy kwestie:

1. Spośród sugerowanych przez Komisję Europejską rozwiązań, najprostszym jest składka uzależniona od wielkości aktywów banków. Korzystna jest ona dla krajów o relatywnie niskich aktywach banków w stosunku do PKB (np. dla Polski), a niekorzystna dla krajów, w których aktywa banków są wysokie, głównie dla Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania nie zostanie jednak z wielu innych powodów członkiem Unii Bankowej.
2. Uzasadnione byłoby zaproponowanie progresywnej stawki opłat, uzależnionej od wielkości banku. Hamowałaby ona wzrost największych banków, ryzyka systemowego i hazardu moralnego. Progresja stawek mogłaby być zależna od relacji aktywów banku (grupy bankowej) do PKB kraju, w którym ma siedzibę spółka dominująca.

3. Podstawę „opodatkowania” można byłoby natomiast pomniejszać o wielkość kapitału własnego pierwszej kategorii (tzw. Tier 1), byłoby to zbieżne z regulacjami mającymi na celu delewarowanie banków. Mogłoby to stanowić alternatywę dla różnych pomysłów wazenia aktywów ryzykiem i uzależnienia składki od ryzyka generowanego przez poszczególne banki, co teoretycznie jest poprawne, ale praktycznie trudne do realizacji. Pomysły te stworzyć mogą szereg problemów związanych z poprawnym pomiarem ryzyka, co może okazać się bardzo konfliktowe i co bez wątpienia przedłuży dyskusję.

Konkludując, warto zatem zasugerować:

- jako podstawę naliczania składki na *resolution fund* sumę aktywów banków pomniejszoną o kapitały własne (Tier 1), co „nagradzałoby” instytucje bardziej wiarygodne,
- progresywną stawkę opłat, co hamowałoby procesy monopolizacji i odradzania się banków „zbyt dużych aby upaść”,
- jeśli zdecydowalibyśmy się poprzeć propozycję Międzynarodowego Funduszu Walutowego tzn. za podstawę „opodatkowania” banków przyjąć wielkość zobowiązań, to też należałoby wprowadzić stawkę progresywną i pomniejszać podstawę opodatkowania o kapitały własne (Tier 1).

Ponadto warto rozważyć rozszerzenie listy instytucji, które powinny być płatnikami na rzecz *resolution fund*. Rynek finansowy jest już tak silnie powiązany, że ryzyko systemowe tworzą nie tylko duże banki, ale również ubezpieczalnie, izby rozliczeniowe i inne instytucje finansowe, których zobowiązania wobec innych uczestników rynku są istotne. Przykład Lehman Brothers pokazał dobitnie, że rozmiary ryzyka systemowego zależą od skali zobowiązań, a nie od tego czy instytucja finansowa ma status banku. Dlaczego na rynku finansowym miałyby pozostać np. ubezpieczalnie zbyt duże aby upaść? Dlatego sądzę, że kompleksowym rozwiązaniem byłoby utworzenie „Financial Institution Resolution Funds”, a nie tylko „Bank Resolution Funds”, zaś składkę płaciłyby wszystkie instytucje finansowe tworzące ryzyko systemowe, a nie tylko 150 banków. W przeciwnym razie za chwilę może powstać potrzeba utworzenia „Insurance Resolution Funds” etc.

## Zakończenie

Obecny etap dyskusji nad dyrektywą ustanawiającą ramy dla uporządkowanej likwidacji banków zakłada utworzenie jedynie narodo-

wych *resolution fund* (które w ciągu dziesięciu lat mają osiągnąć poziom 0,8% depozytów sektora finansowego w poszczególnych krajach). Transfer (pożyczanie) środków finansowych między funduszami narodowymi ma być możliwy na zasadzie dobrowolności (*voluntary basis*). Zakłada się, że Parlament Europejski zatwierdzi tę dyrektywę do końca 2013 roku. Ryzyko nieosiągnięcia porozumienia w tym terminie wydaje się wysokie. W praktyce oznacza to, że istnieje wysokie ryzyko niedokończenia realizacji projektu Unii Bankowej w części związanej z przeniesieniem odpowiedzialności fiskalnej na szczebel ponadnarodowy.

Wysoce prawdopodobny scenariusz realizacji Unii Bankowej ograniczy się do centralizacji kompetencji nadzorczych i regulacyjnych na szczeblu ponadnarodowym, natomiast kwestia odpowiedzialności finansowej za ułomny nadzór, błędne regulacje i decyzje pozostanie na szczeblu narodowym. Inaczej mówiąc, istnieje duże ryzyko, że kraje UE nie będą w stanie osiągnąć porozumienia dotyczącego *resolution fund*, czyli nie porozumieją się co do tego, kto i ile będzie płacić na fundusz przeznaczony na cywilizowane bankructwa banków o znaczeniu systemowym, czyli „zbyt dużych aby upaść”.

Oznaczałoby to de facto taką konstrukcję Unii Bankowej, która powodowałaby przeniesienie hazardu moralnego na szczebel ponadnarodowy i odraczała w czasie ryzyko katastrofy, ale na znacznie większą skalę. Jeśli zamiast *resolution fund* pozostałby na szczeblu ponadnarodowym jedynie Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM), którego misją nie jest umożliwienie upadłości lecz — przeciwnie — wspieranie banków kreujących (tworzących) ryzyko systemowe, to konstrukcja Unii Bankowej powieliłaby błędy systemu centralnego planowania i w krótkim okresie zastąpiłaby gospodarkę rynkową przez system oparty na cenach urzędowych.

Nie wnikając w szczegóły mamy obecnie do czynienia z sytuacją, w której narasta ryzyko błędnej konstrukcji budowanej sieci bezpieczeństwa finansowego. Nie pozwala to z optymizmem patrzeć na dalszy rozwój gospodarczy Eurolandu. Z drugiej strony procesy integracji gospodarczej i politycznej uległy nasileniu. Polska wstępując do Unii Bankowej znalazłaby się w paradoksalnej sytuacji: przekazałaby kompetencje nadzorcze na szczebel ponadnarodowy, nie miałaby jednak dostępu do funduszy ponadnarodowych w sytuacji kryzysowej, być może wywołanej niekompetencją ponadnarodowych organów nadzorczych. Fundusze ponadnarodowe (ESM, dotacje EBC) wzmocniłyby w krót-



kim i średnim horyzoncie czasowym wiarygodność systemów bankowych w krajach Eurolandu, ale nie w krajach członkowskich UE spoza strefy euro.

W dłuższym okresie, bez rozwiązań przywracających dyscyplinę rynkową, np. bez funduszy typu *resolution fund*, wiarygodność Eurolandu spadnie, a tempo wzrostu gospodarczego będzie podobne do Japonii w ostatnich dwudziestu latach, tzn. oscylujące wokół zera. Wiara polityków europejskich w zastąpienie dyscypliny rynkowej przez administracyjne zakazy wydaje się dziś nie do podważenia.

## Literatura

1. Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Bank Resolution Fund (2010), Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 254 final.
2. Schoenmaker D., Siegmann A. (2013 a), *Winners of A European Banking Union*, Policy portal: Vox Research-Based Policy Analysis and Commentary from Leading Economists, dostępny na stronie: <http://www.voxeu.org/article/winners-european-banking-union>, dostęp dnia 27.02.2013.
3. Schoenmaker D., Siegmann A. (2013 b), *Przy likwidacji dużego banku Hiszpania zyska, Polska dopłaci*, dostępny na stronie: <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/przy-likwidacji-duzego-banku-hiszpania-zyska-polska-doplaci/>, dostęp dnia 13.03.2013.
4. Speyer B. (2010), *The Case for A Financial Sector Stabilisation Fund*, „Financial Market Special. EU Monitor” No. 73.
5. Szpringer Z. (2013), *Unia bankowa*, biuletyn Biura Analiz Sejmowych „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” nr 8 (145).

## Streszczenie

Polska prędzej lub później będzie członkiem unii bankowej. Saldo strat i korzyści z tego tytułu zależy m.in. od partycypacji Polski w jej kosztach. Dlatego powinniśmy brać aktywny udział w europejskiej debacie na ten temat proponując zasady, które nie dyskryminowałyby relatywnie bezpiecznych banków krajowych. Uzależnienie składek na *resolution fund* od ryzyka generowanego przez banki oraz wielkości ich aktywów jest ekonomicznie uzasadnione i leży w polskim interesie.

## Słowa kluczowe

unia bankowa, kontrolowana upadłość

**European Resolution Fund (Summary)**

Sooner or later Poland will join the banking union. The balance of benefits and losses resulting from joining the banking union will depend on Poland's participating in the costs connected with the union. Accordingly, we should actively participate in the European debate on the banking union and propose solutions which will not discriminate against relatively secure domestic banks. It is economically justifiable that fees paid on the resolution fund depend on risks generated by banks and their assets size. Such a solution is in the interest of the Polish economy.

**Keywords**

banking union, orderly bankruptcy

