

Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny

Ewa Miklaszewska*, Krzysztof Kil#

Nadesłany: 30 kwietnia 2018 r. Zaakceptowany: 22 stycznia 2019 r.

Streszczenie

Okres globalnego kryzysu finansowego przyniósł niespotykany wzrost wydatków publicznych przeznaczonych na stabilizację sektora bankowego. Utworzenie drugiego filaru unii bankowej (SRM) oraz przyjęcie dyrektywy BRR były motywowane potrzebą ograniczenia wydatków publicznych oraz uporządkowania procesów restrukturyzacyjnych. Zasadność uporządkowania procesów restrukturyzacyjno-likwidacyjnych dla banków systemowo ważnych jest bezsporna. Jednak zarówno idea procesów typu *resolution*, jak i niespójne wdrażanie nowych regulacji budzą wiele kontrowersji. Celem artykułu jest analiza konstrukcji i implementacji mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w UE. W części empirycznej podjęto próbę pośredniej odpowiedzi na pytania o zasadność i skuteczność rozwiązań restrukturyzacyjnych poprzez zbadanie, czy pomoc publiczna udzielona bankom w krajach UE w okresie 2004–2016 wpłynęła pozytywnie na ich kondycję, zakładając, że jeśli tak, to próba uporządkowania tego procesu w regulacjach typu *resolution* jest ekonomicznie uzasadniona. Badanie empiryczne przeprowadzono w oparciu o bazę Bankscope/Orbis, z wykorzystaniem miar adekwatności kapitałowej, efektywności, w tym autorskiego wskaźnika Multi Level Performance Score, i stabilności – indeksu Z-score.

Słowa kluczowe: mechanizm *resolution*, dyrektywa BRRD, *bail-in*, pomoc publiczna, indeks MLPS

JEL: G21, G28

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Bankowości; e-mail: uumiklas@cyf-kr.edu.pl.

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Bankowości; e-mail: krzysztof.kil@uek.krakow.pl.

1. Wstęp

Kryzys finansowy z lat 2007–2009 ujawnił wiele słabości europejskiego sektora bankowego, szczególnie niedostateczny kapitał, niestabilne finansowanie, nieodpowiednią praktykę zarządzania ryzykiem, zbyt późne uznawanie strat kredytowych i nadmierną złożoność modeli biznesowych (Laeven, Ratnovski, Tong 2014). Kolejnym problemem była niedostateczna przejrzystość informacyjna i brak dyscypliny rynkowej, wynikający z błędnych założeń leżących u podstaw systemów regulacyjnych (Sum 2016). Kryzys unaoczniał również silne powiązania między instytucjami i istnienie banków, które przerosły gospodarkę swojego kraju, stając się „zbyt dużymi, by upaść”. Kryzys w krajach Unii Europejskiej okazał się przy tym znacznie poważniejszy niż na rynku globalnym, przechodząc od fazy kryzysu płynności i wypłacalności do fazy kryzysu zadłużenia, szczególnie w tzw. krajach peryferyjnych (Grecja, Cypr, Włochy, Hiszpania i Portugalia).

W trakcie kryzysu rządy wielu krajów europejskich zdały sobie sprawę, że upadek największych banków w ich kraju może mieć katastrofalne skutki dla ich gospodarek, i nie miały innego wyboru, jak wspomagać niestabilne banki, głównie poprzez udzielanie im gwarancji płynnościowych i pożyczek rządowych, choć w trakcie globalnego kryzysu 2007–2009 w niektórych krajach konieczna okazała się też nacjonalizacja – w sumie 29 banków o znaczeniu systemowym zostało znacjonalizowanych w tym okresie (World Bank Group 2016b). Koszt fiskalny bezpośrednich działań pomocowych wyniósł w okresie 2007–2009 średnio 5% unijnego PKB, ale towarzyszyły im także znaczne pośrednie wydatki publiczne, jak gwarancje rządowe lub pomoc płynnościowa banków centralnych (Laeven, Valencia 2010). Aby zapobiec kryzysowi w całym systemie finansowym, panowało ogólne przyzwolenie na stosowanie różnych narzędzi pomocowych, choć miano świadomość, że osłabi to dyscyplinę rynkową i zwiększy hazard moralny (Szczepańska i in. 2015). Ponadto całościowe koszty procesów stabilizacyjnych można będzie ocenić dopiero po sprzedaży wszystkich znacjonalizowanych aktywów w sektorze bankowym Unii Europejskiej (Millaruelo, del Río 2017).

Umowa kapitałowa Bazylea 3 z 2010 r. przyniosła bardziej rygorystyczne podejście do definiowania kapitału oraz poprawione standardy zarządzania ryzykiem. Celem tej i kolejnych reform było zmniejszenia ryzyka systemowego i konstrukcja bardziej otwartego systemu regulacyjnego, opartego o ryzyko systemowe, bufor antycykliczny i inne miary mikroostrożnościowe oraz przepisy dotyczące przymusowej restrukturyzacji banków (Vaillant, Cernov 2018). Przepisy porządkujące procesy restrukturyzacyjne zawarte zostały w dyrektywie BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) z 2014 r., ustanawiającej ramy prowadzenia działań naprawczych i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, która w pełnym zakresie – szczególnie stosowania mechanizmu *bail-in* – weszła w życie w 2016 r. Aby uniknąć restrykcyjnych zapisów, niektóre kraje zdecydowały się dokonać restrukturyzacji mniejszych banków przed tą datą, jednak od 2013 r. plany restrukturyzacji uwzględniające pomoc publiczną musiały uwzględniać przepisy UE o pomocy publicznej i częściowo stosować redukcję wierzytelności udziałowców i podporządkowanych wierzycieli. Na przykład w 2013 r. przeprowadzono udaną restrukturyzację dużego holenderskiego banku SNS Reaal z wykorzystaniem mechanizmu *bail-in*, a w 2015 r. miała miejsce restrukturyzacja wielu mniejszych banków działających w skali lokalnej, np. na Cyprze (Cooperative Central Bank), w Danii (Andelskassen), w Grecji (Panellinia Bank, Cooperative Bank of Peloponnese, Piraeus Bank) na Węgrzech (MKB), i czterech banków z grupy Popolare we Włoszech (Banca Marche, Banca Etruria, Cassa di Risparmio di Chieti, Cassa di Risparmio di Ferrara). We wszystkich tych wypadkach zastosowano częściowo instrument *bail-in*, a problemy implementacyjne okazały się dużo poważniejsze (World Bank Group 2016a).

Szczególnie wiele politycznych kontrowersji wzbudziła restrukturyzacja lokalnych banków włoskich, gdyż obejmowała ona redukcję wiarygodności drobnych posiadaczy obligacji bankowych. We Włoszech historycznie udział gospodarstw domowych we własności obligacji bankowych był bardzo wysoki – około 60% przed kryzysem i około 30% w 2015 r., częściowo w wyniku korzystnych przepisów podatkowych obowiązujących do 2011 r. (Bank of Italy 2018). Po 2011 r. nastąpił jednak znaczny spadek udziału obligacji, szczególnie bankowych, w strukturze inwestycji włoskich gospodarstw domowych, a głównym nabywcą obligacji bankowych stały się inne banki. Jednak nadal połowa aktywów włoskich gospodarstw domowych zainwestowana jest w aktywa narażone na ryzyko rynkowe, co powoduje ich znaczną wrażliwość na sytuację makroekonomiczną i stabilność systemu bankowego (wykres 1). Czyni to mechanizm *bail-in* bardzo wrażliwym politycznie w tym kraju.

Regulacje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków miały na celu ograniczenie kosztów upadłości banków dla podatników oraz poprawę efektywności netto tego procesu, dzięki kompromisowi między kosztami fiskalnymi a korzyściami ze stabilności finansowej (Čihák, Nier 2012). Na koszty fiskalne wpływ mają strategie i narzędzia restrukturyzacji, jednak niezależnie od przyjętego sposobu rozwiązania sytuacji kryzysowej ktoś musi ponieść koszty likwidacji czy restrukturyzacji banku (Grimaldi i in. 2016). Nowe narzędzia mechanizmu *resolution*, w tym mechanizm umorzenia długu (*bail-in*), nie eliminują kosztów, lecz przenoszą ich część z podatników na wierzycieli, w tym dużych deponentów i posiadaczy obligacji bankowych. Chociaż w trakcie globalnego kryzysu powszechnie krytykowano pomoc publiczną dla upadających banków, nowe ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie eliminują zupełnie publicznego wsparcia, również w wypadku dokapitalizowania zapobiegawczego (*precautionary recapitalization*). Korzystanie z funduszy publicznych w ramach nowych przepisów jest dalej możliwe, ale powinno być jedynie ostatecznością, a nie pierwszym wyborem (Véron 2017).

2. Motywacja i cel badań

Kryzys finansowy lat 2007–2009 spowodował w krajach wysoko rozwiniętych konieczność szeroko zakrojonej interwencji publicznej, której celem było stabilizowanie systemu bankowego na niespotykaną historycznie skalę, włączając w to nie tylko instrumenty gwarancyjne i dokapitalizowania banków (*bail-out*), ale i nacjonalizację. W trakcie kryzysu typowymi instrumentami pomocy publicznej były gwarancje, rekapitalizacja, pomoc w redukcji toksycznych aktywów i pomoc w zakresie płynności (Gropp, Tonzer 2016), choć stosowanie tych instrumentów różniło się znacznie pomiędzy krajami. Interwencja publiczna na rynku europejskim przyczyniła się do ustabilizowania sektora bankowego i ograniczenia negatywnych skutków dla gospodarki, ale miała swoją cenę – w wielu krajach zmieniła strukturę rynkową, bodźce do podejmowania ryzyka, koszt kapitału czy warunki konkurencji. Wydatki stabilizacyjne niosły też poważne konsekwencje dla stabilności budżetowej, a pokryzysowe zmiany regulacyjne w zakresie nowych norm kapitałowych i płynnościowych zawarte w pakiecie CRD IV/CRR, implementujące wytyczne Bazylei 3, przyniosły uzasadnione pytania o koszty regulacyjne i granice przeregulowania systemu bankowego (Marcinkowska, Wdowiński 2016).

Doświadczenia kryzysowe ponowiły pytanie, jak daleko powinna pójść interwencja publiczna, jaki powinien być jej zakres i używane narzędzia. Na gruncie koncepcyjnym częściową odpowiedzią UE był projekt unii bankowej oparty na mechanizmach Single Supervisory Mechanism (SSM), Single Resolution Mechanism (SRM) i harmonizacji systemów ubezpieczeń depozytów, zakładający zarówno

ograniczenie oczekiwań pomocowych, jak i uporządkowanie mechanizmów stabilizacyjnych. Drugi filar unii bankowej – SRM – tworzył sformalizowane ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, których celem było skuteczne rozwiązywanie problemów banków systemowo ważnych przy ograniczonym wykorzystaniu funduszy publicznych. Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, który wszedł w życie w 2016 r., opiera się na złożonych procedurach, które muszą równoważyć interesy różnych stron, oraz ma zastosowanie do bardzo zróżnicowanego europejskiego rynku bankowego, co powoduje poważne problemy implementacyjne.

Celem artykułu jest analiza założeń i skuteczności mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ujętego w dyrektywie BRRD oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE (SRMR). Dogłębna analiza kosztów i skuteczności drugiego filaru unii bankowej nie jest jeszcze możliwa ze względu na nieliczne i różnie realizowane strategie restrukturyzacji oraz krótki czas od pełnego wejścia w życie nowych przepisów w 2016 r. Toteż w artykule podjęto próbę odpowiedzi pośredniej na zagadnienie zasadności i efektywności ekonomicznej SRM. Zbadano, czy pomoc publiczna udzielona bankom w UE w okresie 2004–2016 (w oparciu o różne założenia i mechanizmy) przyczyniła się do poprawy ich efektywności. Jeśli tak, to skomplikowane procedury mechanizmu *resolution* są społecznie i ekonomicznie uzasadnione, bo służą stabilizacji rynku bankowego przy doprecyzowanych procedurach i ograniczeniu kosztów fiskalnych tego procesu. Jeśli nie, to istnieje niebezpieczeństwo zastąpienia jednej nieefektywności rynkowej (stabilizowania dużych banków za wszelką cenę, za pieniądze publiczne) poprzez inną – bardziej złożoną, opartą na mechanizmie *bail-in*, wywołującym również negatywne skutki społeczne i daleko idącą ingerencję w strukturę prawną i ekonomiczną banków i rynku bankowego.

3. Założenia i mechanizm systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*)

Po kryzysie finansowym UE zmieniła sposób, w jaki banki są nadzorowane i restrukturyzowane, poprzez utworzenie unii bankowej, która obecnie opiera się na dwóch filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym (SSM) i jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), z trzecim filarem w postaci europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS), który jest ciągle na etapie tworzenia. Z prawnego punktu widzenia SRM opiera się na dokumentach z 2014 r.: dyrektywie BRR oraz rozporządzeniu SRMR, które zakładają, że skuteczny system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien minimalizować koszty ponoszone przez podatników.

Powyższe przepisy zakładają sprawną i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków systemowo ważnych, opartą o mechanizm *bail-in*, polegający na konwersji niektórych zobowiązań dłużnych na kapitał banku i ich częściowym umorzeniu. Organem, któremu powierzono uprawnienia administracyjne w zakresie zarządzania działaniami restrukturyzacyjnymi w krajach unii monetarnej, jest utworzona w 2015 r. Single Resolution Board, odpowiedzialna za uruchamianie planów naprawczych i akceptowanie formalnych programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz Single Resolution Fund (SRF), zapewniający wsparcie płynnościowe procesów restrukturyzacyjnych. Celem SRF nie jest absorbowanie strat inwestorów poprzez dostarczanie nowego kapitału upadającym bankom, ale raczej udzielanie krótkoterminowej i średnioterminowej pomocy finansowej w formie pożyczek lub gwarancji, co zapewni utrzymanie kluczowych funkcji i procesów

w bankach przechodzących proces *resolution*. O wszczęciu procedury upadłościowo-naprawczej decyduje nadzór bankowy – w strefie euro SSM przy Europejskim Banku Centralnym, który wydaje decyzję, czy instytucja jest niewypłacalna lub bliska upadłości (*failing or likely to fail*), co rozpoczyna złożone mechanizmy i procedury upadłościowe, nadzorowane przez SRB.

W dyrektywie BRR i rozporządzeniu SRMR określono następujące cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków:

– zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych, określanych jako „działania, usługi lub operacje, które są niezbędne dla gospodarki realnej lub dla stabilności finansowej, ze względu na rozmiar, udział w rynku, wzajemne powiązania zewnętrzne i wewnętrzne, złożoność lub transgraniczną działalność instytucji lub grupy” (SRB 2016),

– uniknięcie poważnych skutków dla stabilności finansowej,

– ochrona finansów publicznych poprzez ograniczenie do minimum publicznego wsparcia,

– ochrona deponentów objętych dyrektywą w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD) i inwestorów objętych dyrektywą w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (ICSD);

– ochrona środków i aktywów klientów.

SRB odpowiada także za inne zadania, takie jak ustanowienie minimalnego wymogu dotyczącego funduszy własnych i kwalifikowanych zobowiązań banków (MREL), który ma na celu zwiększenie absorpcji strat przez inwestorów, a tym samym ograniczenie potrzeby finansowania planów restrukturyzacyjnych przez podatników. BRRD wymaga również od każdego państwa członkowskiego wyznaczenia odpowiednich krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (NRA), wskazując, że rolę tę można przypisać krajowym bankom centralnym, właściwym ministerstwom lub innym organom administracji publicznej lub organom, którym powierzono publiczne uprawnienia administracyjne (Kościńska 2018).

Podstawowe narzędzia dostępne dla organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach BRRD obejmują sprzedaż aktywów, powstanie instytucji pomostowej, podział aktywów i narzędzie umorzenia lub konwersji długu (*bail-in*); dyrektywa nie precyzuje przy tym, jakie narzędzie jest preferowane. Sprzedaż aktywów daje możliwość sprzedaży banku lub części banku nabywcy lub grupie nabywców we względnie szybkim procesie, który powinien być otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący. Narzędzie instytucji pomostowej ma na celu utworzenie tymczasowej struktury, do której przekazywane są kluczowe i krytyczne funkcje banku upadającego, aby zachować część instytucji, dopóki nie zostanie znalezione rozwiązanie strukturalne. Narzędzie podziału aktywów ma na celu oddzielenie aktywów problemowych w celu zachowania pozostałej, zdrowszej części bilansu banku i umożliwienia utrzymania kluczowych funkcji banku. Celem narzędzia *bail-in* jest przejęcie przez akcjonariuszy i wierzycieli części strat restrukturyzowanej instytucji poprzez umorzenie części ich zadłużenia lub jego zamianę na kapitał własny. W pierwszej kolejności straty ponoszą akcjonariusze; w drugiej wierzyciele, według kolejności zaspokajania ich roszczeń obowiązującej w ramach standardowego postępowania upadłościowego, jednak organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dąży przy tym do zapewnienia, by żaden wierzyciel nie poniósł większych strat niż w przypadku standardowego postępowania upadłościowego (zasada „niepogarszania sytuacji wierzycieli”). Depozyty gwarantowane podlegają pełnej ochronie (SRB 2016).

Jednolity organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Single Resolution Board (SRB) – ustala, że dany bank spełnia warunki objęcia go restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, po czym przyjmuje program restrukturyzacji określający, które instrumenty zostaną zastosowane i czy zo-

staną użyte środki pomocowe z SRF. SRB może uruchomić fundusze z SRF w celu pokrycia strat lub dokapitalizowania banku, po częściowym pokryciu strat przez wierzycieli w mechanizmie *bail-in*. Jeżeli SRB uzna, że program restrukturyzacyjny nie leży w interesie publicznym, bank zostanie poddany likwidacji zgodnie z obowiązującym prawem krajowym. Z mechanizmu *bail-in* wyłączono następujące zobowiązania: depozyty gwarantowane, zobowiązania z tytułu posiadania aktywów lub środków pieniężnych należących do klientów, zobowiązania wynikające ze stosunku powiernictwa, zobowiązania wobec instytucji finansowych i systemów lub operatorów systemów rozliczeniowych, których termin zapadalności wynosi mniej niż siedem dni, długi wobec pracowników, zobowiązania handlowe i zobowiązania podatkowe, jeżeli są one uprzywilejowane na mocy prawa upadłościowego. Straty, które nie zostały wchłonięte przez wierzycieli, mogą zostać przeniesione na fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który może interweniować do pułapu 5% wszystkich zobowiązań, pod warunkiem że minimalny udział konwersji (*bail-in*) w wysokości 8% łącznych zobowiązań został zastosowany.

W praktyce restrukturyzacja banków to złożony i wieloetapowy proces. Dewatripont i Freixas (2011) rozróżniają jego trzy strategiczne etapy: przed wystąpieniem kryzysu – sformułowanie jego zasad, w momencie, gdy bank zmierza do upadłości – podtrzymanie kluczowych obszarów i funkcji poprzez wykorzystanie narzędzi restrukturyzacji, oraz w trakcie upadłości, kiedy następuje koncentracja na alokacji strat. Planowanie procesu restrukturyzacji opiera się też na złożonych decyzjach dotyczących momentu inicjacji procesu (nadzorca decyduje, czy bank spełnia kryteria dyrektywy i jakie narzędzia zostaną zastosowane), stabilizacji pozycji banku (rekapitalizacja, zapewnienie płynności) i maksymalizacji wartości masy upadłościowej banku i alokacji strat (Huertas 2016).

4. Kontrowersje związane z procesami restrukturyzacyjnymi

Nowe przepisy o przymusowej restrukturyzacji dużych banków z centralną rolą pełnioną przez Single Resolution Board (SRB) dają w zamierzeniu podstawy do skutecznego rozwiązania problemów dużych banków na koszt ich wierzycieli. Bank powinien być *resolvable* – jego restrukturyzacja powinna być procesem bezpiecznym, przy minimalnych kosztach dla podatnika i sprawnym podtrzymaniu funkcji krytycznych (Huertas 2016). Narzędzia restrukturyzacji zapisane w BRRD powinny zapewnić skuteczność tego procesu, choć jego implementacja nie jest łatwa – banki muszą sporządzić plany naprawcze, NRA muszą przygotowywać plany restrukturyzacji oraz zdecydować o wielkości potrzebnego kapitału dla każdego banku (*minimum required amount of own funds and eligible liabilities* – MREL). Rozwiązywanie problemów jest wynikiem optymalizacji kosztów i korzyści, a decyzje w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji muszą równoważyć interesy różnych zainteresowanych stron (Dermine 2017; Dewatripont, Freixas 2011). Na możliwości zastosowania poszczególnych narzędzi wpływa też struktura prawna i operacyjna restrukturyzowanych banków.

Trudności implementacyjne potęguje zdywersyfikowana struktura europejskiego rynku bankowego oraz złożone struktury operacyjne banków – duże banki europejskie mają bardzo zróżnicowane modele biznesowe i strukturę własnościową, różny jest też ich stopień zaangażowania transgranicznego. Na szczeblu mikroekonomicznym problemem może być także niejasna definicja funkcji krytycznych i problem dostępu do płynności w trakcie i po procesie restrukturyzacji (Schoenmaker 2016).

Po kryzysie 2008 r. znacznie wzrosła też grupa banków będących pod kontrolą publiczną, które są albo całkowicie, albo częściowo kontrolowane przez rząd lub jego agencje, lub władze lokalne, chociaż

definiowanie tej grupy banków jest niejednoznaczne. Na ogół analizuje się udział kapitału publicznego w strukturze właścicielskiej banku, choć Schmit i in. (2011) rozróżnili nominalny udział w kapitale banku i realną kontrolę sprawowaną przez instytucje publiczne i ocenili, że w 2011 r. 21% aktywów banków europejskich było pod szeroko rozumianą kontrolą publiczną, z czego 52% to dominująca kontrola (ponad 50% kapitału akcyjnego), a 48% mniejszościowy udział kapitału publicznego. Zróżnicowanie własnościowe dotyczy też największych banków, co pokazuje tabela 1.

Analizując dane z tabeli 1, widać, że duże banki europejskie można podzielić na 3 główne grupy:

- banki krajowe o stosunkowo prostej strukturze organizacyjnej – banki te często są pod kontrolą publiczną;
- banki krajowe o formie lub historii spółdzielczej – segment ten w wielu krajach przechodzi obecnie proces konsolidacji;
- banki komercyjne o intensywnej działalności transgranicznej i złożonym modelu biznesowym.

W grupie banków systemowo ważnych z tabeli 1 19 banków jest na liście europejskich konglomeratów z aktywnym sektorem ubezpieczeniowym. Wśród mniejszych banków wyróżnić można też banki oszczędnościowe, kasy budowlane i unie kredytowe, gdzie klientem może być tylko udziałowiec (Goddard, McKillop, Wilson 2016).

Dla poszczególnych typów banków możliwe są specyficzne problemy z zastosowaniem mechanizmów restrukturyzacji (Lastra i in. 2016; Philippon, Salord 2017):

- *bail-in* może okazać się trudny do zastosowania w bankach krajowych oraz bankach spółdzielczych objętych systemem ochronnym IPS (Institutional Protection Scheme); w tych ostatnich wystąpić też mogą problemy z szybką sprzedażą części aktywów;
- wystąpić mogą trudności z wydzieleniem funkcji krytycznych w bankach globalnych;
- restrukturyzacja banków o profilu inwestycyjnym może mieć negatywny wpływ na rynki kapitałowe;
- kapitał MREL może być trudny do indywidualnego określenia w bankach detalicznych.

Dla sprawności procesu restrukturyzacji postuluje się też oddzielenie części ubezpieczeniowej od bankowej w konglomeratach i wąskie definiowanie funkcji krytycznych (Schoenmaker 2016).

5. Wnioski płynące z dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych

Podczas kryzysu istniały bardzo ograniczone opcje prowadzenia procesów restrukturyzacyjnych: albo stosowanie narodowych regulacji upadłościowych, np. dla banku Lehman Brothers – ale wystąpiły wówczas problemy z funkcjami krytycznymi, albo dokapitalizowanie z pieniędzy publicznych (*bail-out*, gwarancje, nacjonalizacja). Powodowało to duże koszty dla podatników, generowało też hazard moralny. Nowe regulacje zawarte w BRRD i SRMR miały znacznie poszerzyć opcje restrukturyzacyjne i zminimalizować koszty ponoszone przez podatników, zapewniając kontynuację funkcji krytycznych przez banki systemowo ważne i pozwalając na restrukturyzację banków w sposób przewidywalny i powtarzalny.

Pierwsze doświadczenia z wdrażaniem nowych regulacji po 2016 r. pokazują, że nie do końca się udało. Na przykład w niektórych krajach regulatorzy skłonni byli ratować banki, mimo że SRB nie uznała ich za systemowo ważne, gdyż ich zdaniem spełniały one funkcje krytyczne lub były istotne dla stabilności finansowej na rynku lokalnym (np. włoskie banki regionu weneckiego). Pierwszy pro-

ces restrukturyzacyjny w oparciu o nowe przepisy – hiszpańskiego banku BPE (szósta grupa bankowa w Hiszpanii) był sukcesem. SRB zastosowała *bail-in* i sprzedaż aktywów do Banco Santander za 1 euro, który z kolei dokapitalizował BPE kwotą 7 mld euro (SRB 2017). Jednak kolejne przykłady, szczególnie z obszaru włoskiego, były już bardziej problematyczne (tabela 2). Na przykład SRB i rząd włoski odmiennie widziały znaczenie systemowe banków lokalnych z grupy BP, na restrukturyzację których rząd włoski w sumie wydał 17 mld euro (ok. 5 mld euro dla banku Intesa Sanpaolo jako dokapitalizowanie procesu przejęcia dobrych aktywów tych banków i 12 mld gwarancji na zabezpieczenie złych aktywów restrukturyzowanych banków).

Z kolei przypadek dużego banku włoskiego MPS (Monte dei Paschi di Siena – 4. grupa bankowa w tym kraju) pokazał jeszcze inną drogę postępowania – dokapitalizowanie zapobiegawcze ze środków publicznych (*precautionary recapitalisation*) w momencie, kiedy bank był jeszcze wypłacalny, ale musiał podwyższyć kapitał. Nastąpiła częściowa absorpcja strat przez wierzycieli banku, z tym że drobni posiadacze obligacji będą w przyszłości zrekompensowani przez bank. Rząd włoski dokapitalizował bank na kwotę ponad 5 mld euro oraz zapewnił gwarancje rządowe dla operacji sprzedaży dużej puli złych kredytów o wartości 26 mld euro. Bank zobowiązał się też do dokonania reorientacji biznesowej – do 2021 r. ma zamknąć 600 oddziałów z obecnych 2 tys., a 20% pracowników straci zatrudnienie (KPMG 2017a).

Analiza europejskich doświadczeń restrukturyzacyjnych, porządkujących proces przymusowej restrukturyzacji, jest niejednoznaczna. Początkowe przykłady były pozytywne – jak w wypadku holenderskiego banku SNS Real (przed 2016 r.) czy BPE w Hiszpanii (po 2016 r.). W tym pierwszym zastosowanie mechanizmu *bail-in* obniżyło koszty publiczne, choć i tak konieczna była nacjonalizacja, w tym drugim interwencja banku Santander pozwoliła uniknąć wydatków publicznych. Jednak na krańcowym biegunie znajdują się doświadczenia z restrukturyzacją banków włoskich, gdzie okazało się, że BBRD ogranicza rygorystycznie wydatki publiczne tylko w wypadku dużych banków, choć i to nie do końca – jak w wypadku banku MPS (Bowman 2017). Restrukturyzacja dwóch mniejszych banków z północy Włoch: Veneto Banca i Banca Popolare di Vicenza, kosztowała podatników włoskich 17 mld euro, gdyż banki te zostały uznane przez SRB jako niestanowiące ryzyka systemowego i były restrukturyzowane na krajowych zasadach upadłościowych.

6. Skuteczność pomocy publicznej dla banków w krajach europejskich w świetle badania empirycznego

6.1. Założenia badania

Dogłębna analiza kosztów i efektów pokryzysowych regulacji w zakresie mechanizmu *resolution* nie jest jeszcze możliwa ze względu na krótki czas od pełnego wejścia w życie nowych przepisów w 2016 r. Toteż w części empirycznej zbadano, czy pomoc publiczna udzielona bankom w UE także w okresie przed wdrożeniem dyrektywy BRR przyczyniła się do poprawy ich stabilności i efektywności. Jeśli tak, to skomplikowane procedury mechanizmu *resolution* są społecznie i ekonomicznie uzasadnione, bo służą stabilizacji rynku bankowego przy doprecyzowanych procedurach i ograniczeniu kosztów publicznych tego procesu. Jeśli nie, to istnieje niebezpieczeństwo zastąpienia jednej nieefektywności rynkowej (stabilizowania dużych banków za wszelką cenę, za pieniądze publiczne) poprzez inną – bardziej złożoną, opartą na mechanizmie *bail-in*, wywołującym negatywne skutki społeczne i daleko idącą ingerencję w strukturę prawną i ekonomiczną banków.

W badaniu dokonano analizy wpływu interwencji podmiotów publicznych w bankach działających w krajach UE w latach 2004–2016. Obliczenia przeprowadzono na podstawie danych zgromadzonych w bazie Bankscope/Orbis – dane panelowe dla banków w krajach Unii Europejskiej (UE-28). W szczególności pozyskano dane dotyczące kształtowania się wartości łącznego wskaźnika kapitałowego (TCR) oraz wskaźnika Tier 1. Dokonano także obliczeń wartości autorskiego wskaźnika efektywności MLPS (Multi Level Performance Score) i indeksu stabilności Z-score, będącego odwróconą miarą prawdopodobieństwa niewypłacalności banku (Roy 1952).

Konstrukcja indeksu MLPS – syntetycznego miernika wypracowanego przez autorów w trakcie badań nad efektywnością rynku bankowego – opiera się na założeniu, że kondycja finansowa banków wyznaczana jest łącznie przez kryteria z zakresu wyposażenia kapitałowego, wyników finansowych, sytuacji płynnościowej, struktury bilansowej oraz jakości portfela kredytowego (Miklaszewska, Kil 2015). Dobór zmiennych do indeksu jest zgodny z zaleceniami MFW, że ocena stabilności instytucji finansowych powinna obejmować dwa aspekty (Chmielewski 2014): określenie podatności instytucji finansowej na niekorzystne zjawiska (analiza jakości aktywów oraz ich wrażliwości na ryzyko) oraz zbadanie odporności instytucji finansowych w przypadku materializacji ryzyka oraz ich zdolności do absorpcji strat (analiza wskaźników adekwatności kapitałowej oraz rentowności). Dobór składowych do indeksu oraz ich równe wagi zostały oparte zarówno o literaturę przedmiotu, jak i doświadczenia zebrane w trakcie badań (testy dopasowania). Dobór czynników potwierdzono też metodą ekspercką, poprzez badanie ankietowe skierowane do kadry zarządzającej banków w Polsce w 2016 r.

Indeks MLPS składa się z sumy punktów przyznanych w pięciu obszarach:

$$MLP\ Score = ROE + L/A \text{ (Loans to Assets)} + C/I \text{ (Cost to Income)} + Z\text{-Score} + NPL$$

Indeks MLPS przyjmuje wartości od -25 do +25. Składowe we wszystkich pięciu obszarach są przyznawane w następujący sposób (Miklaszewska, Kil 2016):

- wartości każdego wskaźnika są podzielone na decyle dla całej grupy analizowanych banków w danym roku (niezależnie dla każdego roku i każdego wskaźnika),
- mediana dla grupy ma wartość 0 (wartość neutralna);
- dla każdego decyla powyżej mediany dla ROE, L/A i Z-score (stymulanty) przyznaje się punktację od +1 do +5, a dla każdego decyla poniżej mediany od -1 do -5;
- dla wskaźników C/I i NPL (destymulanty) znaki są przeciwne: wartości powyżej mediany otrzymują ujemną punktację (odpowiednio od -1 do -5), a poniżej mediany są premiowane, uzyskując odpowiednio od +1 do +5.

W wyniku zastosowania tej metody uzyskuje się wartość indeksu MLPS, który posiada prostą interpretację – im wyższa wartość wyniku MLPS, tym kondycja banku w danym roku oceniana jest lepiej na tle grupy badawczej. Ocenianie wszystkich składowych indeksu w każdym roku na tle całej grupy badawczej pozwala na analizę efektywności jako zjawiska ciągłego, wielowymiarowego, o różnej intensywności (Chmielewski 2014).

Indeks Z-score jest często wykorzystywany jako miernik stabilności finansowej w bankach, w formule wyrażonej poniższym wzorem (Boyd, Graham 1986; Hannan, Hanweck 1988; Boyd, Runkle 1993):

$$Z - score = \frac{ROA + CAR}{\sigma ROA}$$

gdzie *ROA* (*return on assets*) oznacza stopę zwrotu z aktywów banku, *CAR* (*equity capital to assets ratio*) oznacza relację kapitałów własnych do aktywów, a σROA odchylenie standardowe stopy zwrotu z aktywów.

Indeks Z-score określa liczbę odchyień standardowych, o które wskaźnik ROA musi się obniżyć, aby bank stał się niewypłacalny (Fu, Lin, Molyneux 2014). Zależność między wartością indeksu Z-score a stabilnością finansową jest wprost proporcjonalna, co oznacza, że gwałtowny spadek wartości indeksu odzwierciedla radykalne pogorszenie stabilności finansowej danego podmiotu. Do obliczenia wartości indeksu często wykorzystuje się okna wieloletnie (przede wszystkim trzyletnie), dzięki czemu możliwe jest uchwycenie zmian w wynikach finansowych banków (Miklaszewska, Mikołajczyk, Pawłowska 2014). Częste wykorzystywanie indeksu Z-score w dotychczasowych badaniach nad stabilnością finansową wynika m.in. z faktu, że w prosty sposób łączy on ryzyko, wyniki finansowe i kapitalizację, co stanowi rdzeń działalności bankowej (Huljak 2013; Kohler 2012). Z-score jako miarę stabilności banku wykorzystali w badaniach m.in.: Lepetit i in. (2008), Ahmad, Ariff, Skully (2008), Rahman (2010), Strobel (2011), Beck, Demircuc-Kunt, Merrouche (2013), Hsieh, Chen, Lee (2013); Groeneveld (2015) czy Karim, Al-Habshi, Abduh (2016). Chiaramonte, Croci i Poli (2015) udowodnili, że indeks Z-score posiada bardzo istotne możliwości identyfikacji banków zagrożonych niestabilnością, nie gorsze niż analiza CAMELS, a przy tym jest od niej mniej wymagający.

Do przeprowadzonej w artykule analizy empirycznej włączono łącznie 8321 podmiotów, dla których dostępne były dane w bazie Bankscope/Orbis. Z uwagi na częściowe braki w danych w poszczególnych okresach ostateczna liczba analizowanych banków była nieco mniejsza. Pomoc publiczną dla sektora bankowego oszacowano na podstawie danych źródłowych zaczerpniętych z publikacji Iwanicz-Drozdowskiej (2015; 2016). Spośród banków działających w UE wyodrębniono te, które korzystały z pomocy finansowej w dowolnym okresie z przedziału lat 2004–2016.

Uwzględniając dostępność danych w bazie Bankscope/Orbis, zidentyfikowano 73 banki korzystające ze środków pomocowych w badanym okresie, określone jako **grupa A** (tabela 3). Wśród wskazanych podmiotów grupy A:

- 7 banków korzystało z pomocy publiczno-prywatnej,
- 66 wyłącznie z pomocy publicznej.

Każdemu z banków przypisano okres korzystania ze wsparcia finansowego (okres interwencji) – okres I; oraz wyznaczono trzyletni okres poprzedzający konieczność korzystania z mechanizmów interwencji (oznaczając odpowiednio lata I – 1, I – 2 oraz I – 3) i dwuletni okres pointerwencyjny I + 1 oraz I + 2.

Pozostałe banki, które nie korzystały z pomocy finansowej i nie zostały zlikwidowane w związku z upadłością, zaklasyfikowano do **grupy B**. Wszystkie banki zaklasyfikowano także do dwóch grup pod względem ich specjalizacji – grupa S obejmowała banki spółdzielcze i oszczędnościowe, natomiast do grupy U zaklasyfikowano pozostałe banki, wśród których dominujące znaczenie miały banki komercyjne i uniwersalne.

Przeprowadzono analizę kształtowania się wymienionych powyżej miar efektywności i stabilności finansowej w okresie od I – 3 do I + 2 dla banków objętych wsparciem finansowym publicznym i publiczno-prywatnym, na tle pozostałych banków działających w Unii Europejskiej. Informacja

o liczebności podmiotów przyporządkowanych do każdej grupy w podziale na poszczególne kraje przedstawiona została w tabeli 3. Spośród banków z grupy A 43 podmioty posiadały na koniec roku poprzedzającego pomoc publiczną aktywa o wartości wyższej niż 30 mln euro (duże banki), podczas gdy 30 podmiotów posiadało aktywa o wartości nieprzekraczającej 30 mld euro (małe banki).

6.2. Wyniki badań – współczynniki kapitałowe

W bankach korzystających z pomocy finansowej we wszystkich przypadkach wartość wskaźnika TCR w okresie 3 lat przed udzieleniem pomocy publicznej przekraczała poziom wymagany przez regulacje Nowej Umowy Kapitałowej, tj. 8% (tabela 4). Wartością TCR niższą niż 8% na dwa lata przed uzyskaniem wsparcia finansowego charakteryzował się tylko jeden bank – Bank of Cyprus Public Company Limited – Bank of Cyprus Group (7,8% w 2011 r.). Analogicznie przedstawiała się sytuacja na rok przed udzieleniem pomocy finansowej – także Bank of Cyprus PCL – Bank of Cyprus Group nie spełniał standardów kapitałowych wyznaczonych standardami Bazylei II (jego TCR równy był w 2012 r. 0,9%). Uwzględniając obowiązujące aktualnie regulacje, wynikające z umowy kapitałowej Bazylea 3, implementowanej do europejskiego porządku prawnego za pomocą pakietu CRD IV/CRR¹, należy stwierdzić, że jedynie około 28% analizowanych banków w I – 1 oraz 40% w I – 2 spełniałoby wymogi kapitałowe z uwzględnieniem bufora zabezpieczającego². Oznacza to, że aktualnie obowiązujące wymogi kapitałowe w zdecydowanie większym stopniu ułatwiałyby prognozę negatywnej oceny stabilności finansowej. Normy wyznaczone za pomocą Bazylei 2 należy uznać w tym kontekście za niewystarczające.

Także w przypadku wskaźnika Tier 1 w zakresie wymogów regulacyjnych obowiązujących przed wdrożeniem postanowień Bazylei 3 należy jednoznacznie stwierdzić, że nie stanowił on skutecznego narzędzia prognozowania niestabilności finansowej. Wartości wskaźnika Tier 1 w latach poprzedzających wystąpienia niestabilności finansowej były wprawdzie niższe niż średnia dla grupy B, spełniały jednak niemal we wszystkich analizowanych bankach grupy B minimalne standardy (tabela 5). Analogicznie jak w przypadku TCR także dla T1R zastosowanie aktualnych wymogów pakietu CRD IV/CRR do danych historycznych spowodowałoby ograniczenie liczby banków spełniających standardy jedynie do 30% dla I – 3 i I – 2 oraz 23% dla I – 1.

W efekcie udzielenia pomocy publicznej obserwowany jest dość znaczący wzrost wartości wskaźników adekwatności kapitałowej w grupie banków, które otrzymały pomoc publiczną, zarówno w okresie jednego roku, jak też dwóch lat od momentu przeprowadzenia interwencji. Także w dłuższym okresie utrzymał się pozytywny efekt działań interwencyjnych w zakresie kapitalizacji, o czym świadczy istotna zbieżność wartości łącznego wskaźnika kapitałowego oraz wskaźnika Tier 1 (T1R) w grupie banków A oraz w grupie banków B w latach 2015–2016.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176/1), dalej CRR oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176/338), dalej CRD IV.

² Od 2019 r. na poziomie 2,5%. Ponadto w wielu krajach wprowadzono bufor antycykliczny, bufor ryzyka systemowego czy bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym.

6.3. Wyniki badań – wskaźnik MLPS i Z-score

Odmienne wnioski w zakresie skuteczności interwencji publicznych płyną z analizy wartości indeksu MLPS. W większości przypadków rok oraz dwa lata po zakończonej interwencji kondycja banku mierzona tym indeksem pogorszyła się (tabela 6). Jest to widoczne niemal w całym analizowanym okresie.

Interesujące wnioski płyną także z analizy kształtowania się wartości indeksu Z-score w grupie A i B analizowanych banków (tabela 7). W początkowej fazie kryzysu widoczna jest poprawa wartości tego indeksu w latach następujących bezpośrednio po zakończeniu wsparcia publicznego. Jednakże w dalszym okresie nie jest możliwe potwierdzenie hipotezy, że w wyniku zastosowania narzędzi pomocowych poprawiła się stabilność banków UE mierzona poprzez Z-score.

6.4. Wnioski z badania empirycznego

W literaturze przedmiotu podkreśla się często, że oparcie oceny stabilności banków na miarach uwzględniających głównie szacowane ryzyko i wielkość kapitału jest niewystarczające. Doświadczenia kryzysu finansowego pokazały, że uzależnienie wymaganej bazy kapitałowej od ponoszonego przez banki ryzyka skłania do jego niedoszacowania, co staje się szczególnie niebezpieczne w warunkach braku możliwości zastosowania dotkliwych sankcji przez nadzorcę (Blaum 2008), toteż oprócz wielkości kapitałów własnych banku postuluje się także ocenę stabilności wyniku finansowego (Kane 1994).

Analizując w części empirycznej artykułu wpływ pomocy publicznej na banki europejskie w okresie 2004–2016, oparto się na 3 grupach wskaźników: oprócz wymogów kapitałowych (TCR i T1R) zastosowano także syntetyczny miernik kondycji banku (MLPS) i miarę stabilności wyników (Z-score). Przeprowadzona analiza wykazała, że pomoc publiczna dla banków europejskich prowadziła tylko do poprawy kapitalizacji, w zakresie efektywności i stabilności nie przyczyniła się do długotrwałej poprawy kondycji dokapitalizowanych banków, a oznaczała znaczny wzrost wydatków publicznych. Na gruncie efektywnościowym można ją więc ocenić negatywnie.

7. Podsumowanie

Mimo wdrożenia w krajach UE wielu pokryzysowych regulacji, w tym ambitnego projektu unii bankowej, europejski rynek bankowy jest ciągle niestabilny i istnieją nierozwiązane problemy strukturalne, np. złych kredytów, które kształtują się na poziomie od 5% portfela kredytowego w krajach stabilnych UE, do 16% we Włoszech, 20% w Portugalii i 45% w Grecji i na Cyprze (EBA 2016). Czyni to ustawodawstwo z zakresu *resolution* bardzo istotnym. Podstawą ideologiczną SRM było ograniczenie wydatków publicznych i oczekiwań interwencyjnych poprzez zastąpienie mechanizmu *bail-out* mechanizmem *bail-in* (Philippon, Salord 2017). W wielu wypadkach okazało się jednak, że przenoszenie kosztów stabilizacyjnych z podatnika na wierzyciela rozwiązuje problem długu publicznego, ale nie społecznej akceptacji tego procesu i wzrostu zaufania do banków. W trakcie doświadczeń implementacyjnych rygorystyczność i nieelastyczność przepisów zawartych w SRM, w tym dotyczących mechanizmu *bail-in*, musiała często ustąpić miejsca kompromisom, uwzględniającym postulaty narodowych organów restrukturyzacyjnych.

Dyrektywa BRRD przyniosła natomiast możliwość stosowania szerszego katalogu narzędzi restrukturyzacyjnych niż nacjonalizacja, gwarancje i dokapitalizowanie, co w świetle przeprowadzonego badania empirycznego wydaje się podejściem pożądanym. Doświadczenia implementacyjne pokazały też, że często najskuteczniejszym narzędziem restrukturyzacji była sprzedaż aktywów połączona z mechanizmem *bail-in*, choć było to też narzędzie najbardziej wrażliwe społecznie i politycznie (World Bank Group 2016b).

Podsumowując, zasadność uporządkowania procesów restrukturyzacyjno-likwidacyjnych dla dużych europejskich banków, która przyświecała dyrektywie BRRD i konstrukcji SRM, jest bezsporna. W świetle zarówno opinii ekspertów, jak i przeprowadzonego badania empirycznego słuszne jest też dążenie do bardziej fundamentalnej restrukturyzacji, opartej nie tylko o krótkotrwałą rekapitalizację restrukturyzowanych banków. W konstrukcji mechanizmu *resolution* brak jest dostatecznego nacisku na długookresowe rezultaty pomocy publicznej oraz stworzenia bodźców służących do długookresowej poprawy kondycji restrukturyzowanych banków. Problematycznym obszarem jest też mała elastyczność procesów i uprawnień decyzyjnych, zwłaszcza w krajach unii monetarnej, które zostały przeniesione na poziom scentralizowany (SRB).

Dyrektywa BRR zasadniczo ogranicza elastyczność działania narodowych organów regulacyjnych, budując scentralizowaną wieloszczeblową strukturę decyzyjną, co przy różnorodności form i modeli biznesowych banków europejskich powoduje potencjalne problemy implementacyjne. Dotychczasowe doświadczenia z prowadzeniem procesów restrukturyzacyjnych wykazały, że nie da się ignorować różnorodności systemowej, a przez to elastyczności procesów implementacyjnych, tym bardziej że trzeba pogodzić interesy zarówno na szczeblu unijnym (SRB), jak i narodowym (NRA), bo to głównie narodowe organy regulacyjne odpowiadają za stabilność banków działających na ich obszarze. Wielu analityków zauważa również, że nie da się wykluczyć dalszych wyjątków w stosowaniu dyrektywy, w tym sięgnięcia z powrotem do mechanizmu *bail-out*, bowiem sztywne stosowanie zapisów dyrektywy może przynieść problemy nie tylko ekonomiczne, ale i społeczne.

Bibliografia

- Ahmad R., Ariff M., Skully M.J. (2008), The determinants of bank capital ratios in a developing economy, *Asia-Pacific Financial Markets*, 15(3–4), 255–272.
- Bank of Italy (2018), *Financial Stability Report*, 2, November.
- Beck T., Demirguc-Kunt A., Merrouche O. (2013), Islamic vs. conventional banking: business model, efficiency and stability, *Journal of Banking & Finance*, 37(2), 433–447.
- Blaum J.M. (2008), Why 'Basel II' may need a leverage ratio restriction, *Journal of Banking and Finance*, 32, 1699–1707.
- Bowman L. (2017), The Italian job, *Euromoney*, www.euromoney.com/article /b13tvsmrfyyp54/the-italian-job?
- Boyd J.H., Graham S.L. (1986), Risk, regulation, and bank holding company expansion into nonbanking, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 10(2), 2–17.
- Boyd J.H., Runkle D.E. (1993), Size and performance of banking firms: testing the predictions of theory, *Journal of Monetary Economics*, 31(1), 47–67.

- Chiaromonte L., Croci E., Poli F. (2015), Should we trust the z-score? Evidence from the European banking industry, *Global Finance Journal*, 28, 111–131.
- Chmielewski T. (2014), *Pomiar i ocena stabilności finansowej*, w: M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność finansowa*, Narodowy Bank Polski.
- Čihák M., Nier E. (2012), The need for special resolution regimes for financial institutions – the case of the European Union, *Harvard Business Law Review*, 395, 396–434.
- Derminé J. (2017), *Europe's single resolution mechanism is creating instability*, INSEAD Knowledge, October 10, <https://knowledge.insead.edu>.
- Dewatripont M., Freixas X. (2011), Bank resolution: a framework for the assessment of regulatory of regulatory intervention, *Oxford Review of Economic Policy*, 27(3), 411–436.
- EBA (2016), *Risk Assessment of the European Banking System*, December.
- Iwanicz-Drozdowska M., red. (2015), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Iwanicz-Drozdowska M., red. (2016), *European bank restructuring during the global financial crisis*, Palgrave Macmillan.
- Fu X., Lin Y., Molyneux P. (2014), Bank competition and financial stability in Asia Pacific, *Journal of Banking and Finance*, 38, 64–77.
- Goddard J., McKillop D., Wilson J. (2016), Ownership in European banking, w: T. Beck, I B. Casu (red.), *The Palgrave Handbook of European Banking*, Palgrave Macmillan.
- Grimaldi M.B., Hofmeister J., Schich S., Snelthage D. (2016), Estimating the size and incidence of bank resolution costs for selected banks in OECD countries, *OECD Journal: Financial Market Trends*, 1, 1–36.
- Groeneveld H.M. (2014), Features, facts and figures of European cooperative banking groups over recent business cycles, *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity. Special Issue on Cooperative Banks*, 3(1), 11–33.
- Gropp R., Tonzer L. (2016), State aid and guarantees in Europe, w: T. Beck I B. Casu (red.), *The Palgrave Handbook of European Banking*, Palgrave Macmillan.
- Hannan T.H., Hanweck G.A. (1988), Bank insolvency risk and the market for large certificates of deposit, *Journal of Money, Credit and Banking*, 20(2), 203–211.
- Hsieh M., Chen P., Lee C. (2013), How does diversification impact bank stability? The role of globalization, regulations and governance environments, *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, 42, 813–844.
- Huertas T. (2016), *European bank resolution: Making it work!*, CEPS Task Force Report, <https://ssrn.com/abstract=2723220>.
- Huljak I. (2013), *Market Power and Stability of CEE Banks*, The Nineteenth Dubrovnik Economic Conference Organized by the Croatian National Bank, June.
- Kane E.J. (1994), Competitive financial regulation: an international perspective, w: R. Portes, A. Swoboda (red.), *Threats to International Financial Stability*, Cambridge University Press.
- Karim N.A., Al-Habshi S.M.S.J., Abduh M. (2016), Macroeconomics indicators and bank stability: a case of banking in Indonesia, *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 8(4), 431–448.
- Kohler M. (2012), *Which banks are more risky? The impact of loan growth and business model on bank risk-taking*, Deutsche Bundesbank Discussion Paper, 33.
- Kozińska M. (2018), *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu.

- KPMG (2017a), *Resolution: an evolving journey in Europe*, November.
- KPMG (2017b), *SRB: contrasting outcomes for banks*, July.
- Laeven L., Ratnovski L., Tong H. (2014), *Banks size and systemic risk*, IMF Staff Discussion Note, 14/04, May.
- Laeven L., Valencia F. (2010), *Resolution of banking crises: the good, the bad, and the ugly*, IMF Working Paper, WP/10/146.
- Lastra R.M., Ayadi R., Olivares-Caminal R., Russo C. (2016), *The different legal and operational structures of banking groups in the euro area and their impact on banks' resolvability*, European Parliament IPOL EGOV, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587377/IPOL_IDA\(2016\)587377_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587377/IPOL_IDA(2016)587377_EN.pdf).
- Lepetit L., Nys E., Rous P., Tarazi A. (2008), Bank income structure and risk: an empirical analysis of European banks, *Journal of Banking & Finance*, 32(8), 1452–1467.
- Marcinkowska M., Wdowiński P. (2016), *Wpływ regulacji kapitałowych i płynnościowych sektora bankowego na wzrost gospodarczy Polski*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Micossi S., Bruzzone G., Cassella M. (2014), *Bail-in provisions in state aid and resolution procedures: Are they consistent with systemic stability?*, CEPS Policy Paper, 318.
- Miklaszewska E., Kil K. (2015), The impact of the 2008 crisis on the banking sectors of the CEE-11 countries: Multi Level Performance (MLP) score as a synthetic measure of bank risk adjusted performance, *Ekonometria*, 4(50), 126–141.
- Miklaszewska E., Kil K. (2016), The impact of 2007–2009 crisis on the assessment of bank performance: the evidence from CEE-11 countries, *Transformations in Business & Economics*, 15(2A(38A)), 459–479.
- Miklaszewska E., Mikołajczyk K., Pawłowska M. (2014), Do safe banks create safe systems? Central and Eastern European banks' perspective, w: C. Mathieu, H. Sterdyniak (red.), *Towards a Better Governance in the EU?*, OFCE.
- Millaruelo A., del Río A. (2017), *The Cost of Interventions in the Financial Sector since 2008 in the EU Countries*, Banco de Espana.
- Philippon T., Salord A. (2017), *Bail-ins and bank resolution framework: a progress report*, Geneva Reports on the World Economy, Special Report, 4.
- Rahman A.A. (2010), Financing structure and insolvency risk exposure of Islamic banks, *Financial Markets and Portfolio Management*, 24(4), 419–440.
- Roy A.D. (1952), Safety first and the holding of assets, *Econometrica*, 20(3), 431–449.
- Schoenmaker D. (2016), *The different legal and operational structures of banking groups in the euro area and their impact on banks' resolvability*, European Parliament IPOL EGOV, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587376/IPOL_IDA\(2016\)587376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587376/IPOL_IDA(2016)587376_EN.pdf).
- Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B. (2015), *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski.
- SRB (2016), *Introduction to Resolution Planning*.
- SRB (2017), *Banco Popular*, <https://srb.europa.eu/en/content/banco-popular>.
- Schmit M., Gheeraert L., Denuit T., Warny C. (2011), *Public financial institutions in Europe*, European Association of Public Banks, Brussels; http://www.adfiap.org/wp-content/uploads/2011/06/2011_03_28_Publ-Fin-Inst-in-Europe_Final.pdf.

- Strobel F. (2011), Bank insolvency risk and different approaches to aggregate Z-score measures: a note, *Applied Economics Letters*, 18(16), 1541–1543.
- Sum K. (2016), *Post-crisis bank regulation in the European Union: opportunities and threats*, Palgrave Macmillan.
- Vaillant I., Cernov M. (2018), *Business models in prudential policies*, SUERF Policy Note, 50, www.suerf.org/policynotes.
- Véron N. (2017), *Precautionary recapitalisation: time for a review*, European Parliament, IPOL EGOV, July.
- World Bank Group (2016a), *Bank resolution and bail-in in the EU: selected case studies pre and post BRRD*, FinSAC, November.
- World Bank Group (2016b), *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD*, FinSAC, November.

Aneks

Tabela 1

Charakterystyka 30 europejskich banków systemowo ważnych (E-SIBs)

	Grupa bankowa	Kraj	Aktywa (mld EUR)	Udział w rynku: unia bankowa (w %)	Udział w rynku: struktura (w %)			Kontrola właścicielska	Liczba niezależnych podmiotów
					rynek krajowy	inne kraje UM	kraje pozostałe		
1	BNP Paribas	Francja	1 994	5,3	25	36	40	komercyjna	255
2	Credit Agricole	Francja	1 699	6,7	81	8	10	spółdzielcza	243
3	Deutsche Bank	Niemcy	1 629	3,2	26	19	55	komercyjna	125
4	Santander	Hiszpania	1 340	2,3	28	11	60	komercyjna	187
5	Societe Gen.	Francja	1 334	4,7	72	8	20	komercyjna	193
6	BPCE	Francja	1 167	4,8	91	2	7	spółdzielcza	194
7	Unicredit	Włochy	860	2,7	42	31	26	komercyjna	147
8	ING	Holandia	842	2,7	36	38	26	komercyjna	43
9	BBVA	Hiszpania	750	1,6	39	10	51	komercyjna	100
10	Credit Mutuel	Francja	707	3,0	89	8	4	spółdzielcza	96
11	Intesa Sanpaolo	Włochy	676	2,7	85	5	10	komercyjna	42
12	Rabobank	Holandia	670	2,3	74	5	22	spółdzielcza	134
13	Commerzbank	Niemcy	533	1,7	52	19	29	komercyjna	20
14	DZ Bank	Niemcy	408	1,6	82	7	10	spółdzielcza	73
15	ABN Amro	Holandia	390	1,5	73	12	14	publiczna	51
16	Caixa Bank	Hiszpania	344	1,4	86	8	7	spółdzielcza	39
17	KBC Group	Belgia	252	0,8	52	21	28	komercyjna	51
18	LB BW	Niemcy	234	0,9	76	9	15	publiczna	8
19	Dexia	Belgia	230	0,6	1	59	39	publiczna	13
20	La Banque Postale	Francja	219	1,0	99	1	0	publiczna	12
21	Bayerische LB	Niemcy	216	0,8	77	10	13	publiczna	6

22	Banco Sabadel	Hiszpania	209	0,8	63	21	15	komercyjna	20
23	Bankia	Hiszpania	207	0,9	86	10	5	publiczna	7
24	Erste Group	Austria	200	0,6	44	18	37	komercyjna	88
25	Nord LB	Niemcy	181	0,7	85	8	7	publiczna	6
26	Belfus	Belgia	177	0,7	70	20	10	publiczna	11
27	Helaba LB	Niemcy	172	0,7	86	5	9	publiczna	23
28	Monte Paschi di Siena	Włochy	169	0,7	97	2	1	komercyjna	9
29	BPE	Hiszpania	159	0,7	92	6	2	komercyjna	17
30	BNG Bank	Holandia	150	0,6	88	8	3	publiczna	2
	Razem		18 119	59	58	16	26		

Źródło: opracowanie na podstawie Schoenmaker (2016) oraz Lastra i in. (2016).

Tabela 2

Metody restrukturyzacji banków europejskich po 2016 r.

Wykorzystane narzędzia	BPE (Hiszpania)	BP di Vicenza i Veneto Banca (Włochy)	BMPS (Włochy)
<i>Bail-in</i>	tak	nie	nie
Sprzedaż aktywów	tak, sprzedaż całego banku	tak, w procesie likwidacji	tak, warunek pomocy publicznej
Bank pomostowy	nie	nie	nie
Specjalny wehikuł do zarządzania aktywami (AMW)	nie	tak, dla części do likwidacji	nie
Dokapitalizowanie	nie	nie	tak
Likwidacja	nie	tak	nie
Pomoc publiczna	nie	tak	tak

Źródło: KPMG (2017b).

Tabela 3

Liczba banków zaliczonych do grupy A (z interwencją publiczną) oraz grupy B (bez interwencji) w podziale na kraj podmiotu

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GB	GR	HR	
Grupa A	7	3	–	2	–	7	–	–	11	–	5	6	8	–	
Grupa B	432	176	40	42	65	2 932	177	22	325	79	793	747	36	80	
Razem	439	179	40	44	65	2 939	177	22	336	79	798	753	44	80	
	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Razem
Grupa A	–	4	3	1	–	–	–	3	–	6	–	2	5	1	73
Grupa B	78	109	1 096	16	214	33	27	166	98	166	48	176	36	39	8 248
Razem	78	113	1 099	17	214	33	27	169	98	172	48	178	41	39	8 321

Źródło: opracowanie na podstawie danych Bankscope/Orbis.

Tabela 4

Wartości średnie wskaźnika TCR dla banków grupy A i B w latach 2004–2016

Grupa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2004–2016
A (z interwencją)	12,96	12,60	11,42	11,13	13,07	13,49	14,49	13,64	13,94	17,40	17,95	19,95	20,71	14,90
I – 3	13,10	11,62	11,54	13,64	11,16	13,12	12,25							11,85
I – 2			11,26	11,06	12,86	11,06	11,65	11,50						11,31
I – 1				10,79	9,66	13,85	10,22	12,47	8,28					10,38
I (okres interwencji)					14,49	12,58	14,40	9,97	11,87	11,00	15,06			12,53
I + 1						14,85	14,96	14,40	16,55	14,42	14,87	16,85		14,96
I + 2							14,36	14,61	13,20	13,10	13,50	16,74	18,90	15,57
B (bez interwencji)	22,29	18,28	18,76	17,58	16,75	17,08	18,52	18,75	18,84	20,22	21,13	22,02	21,56	19,42
Razem A + B	21,87	18,09	18,52	17,43	16,68	17,01	18,45	18,67	18,77	20,18	21,09	21,99	21,55	19,34

Uwagi:

Z uwagi na brak danych dla lat 2004–2009 dla porównywalności wyników analizowano 2452 banki.

I – oznacza rok interwencji publicznej, I – 1; I – 2; I – 3 lata poprzedzające interwencję; I + 1, I + 2 lata następujące po interwencji.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Bankscope/Orbis.

Tabela 5

Wartości średnie wskaźnika Tier 1 dla banków grupy A i B w latach 2004–2016

Grupa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2004–2016
A (z interwencją)	9,85	8,45	8,34	8,00	10,30	10,81	10,91	11,10	11,05	15,71	16,53	18,48	18,49	12,19
I – 3	8,00	7,81	8,95	8,46	7,56	9,15	10,35							8,61
I – 2			8,04	8,81	8,58	7,57	8,53	9,38						8,46
I – 1				7,64	7,29	9,37	6,91	9,59	5,77					7,54
I (okres interwencji)					11,55	10,01	11,52	7,83	9,98	11,68	16,84			10,44
I + 1						12,36	11,14	12,70	13,90	12,73	11,81	16,84		13,09
I + 2							11,45	11,04	12,05	12,30	12,39	16,98	18,44	13,49
B (bez interwencji)	20,02	16,24	17,13	16,77	14,87	15,25	16,27	15,71	15,47	16,63	18,22	18,98	18,63	16,99
Razem A + B	19,40	15,97	16,82	16,46	14,72	15,11	16,13	15,60	15,40	16,61	18,20	18,97	18,64	16,89

Uwaga: z uwagi na braki danych w latach 2004–2009 dla porównywalności wyników włączono 1911 banków.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Bankscope/Orbis.

Tabela 6

Wartości średnie indeksu MLPS dla banków grupy A i B w latach 2004–2016

Grupa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2004–2016
A (z interwencją)	-0,94	0,69	2,92	3,30	-1,93	-7,14	-3,63	-8,12	-7,84	-6,10	-6,40	-2,39	-3,51	-3,30
I – 3	1,00	2,52	1,75	4,50	3,50	-4,00	-6,33							1,00
I – 2			4,04	2,88	4,67	-5,00	-4,33	-9,00						1,48
I – 1				3,29	-1,63	-7,67	-4,00	-10,0	-9,40					-1,04
I (okres interwencji)					-4,48	-7,06	-4,63	-9,81	-10,2	-10,0	-9,50			-7,28
I + 1						-10,7	-0,42	-10,5	-18,0	-6,75	-11,6	-12,2		-7,75
I + 2							-2,17	-5,00	-2,00	-13,5	-8,92	-6,50	-10,0	-6,38
B (bez interwencji)	0,23	0,05	0,08	-0,17	0,04	-0,10	0,17	0,30	0,34	0,26	0,24	-0,18	0,19	-0,13
Razem A + B	0,21	0,05	0,11	-0,13	0,01	-3,15	0,12	0,19	0,24	0,18	0,16	-0,21	0,15	-0,17

Uwaga: z uwagi na brak danych dla lat 2004–2009 dla porównywalności wyników analizowano 4211 banków.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Bankscope/Orbis.

Tabela 7

Wartości średnie indeksu Z-score (stały mianownik) w podziale na analizowane grupy banków UE w latach 2004–2016

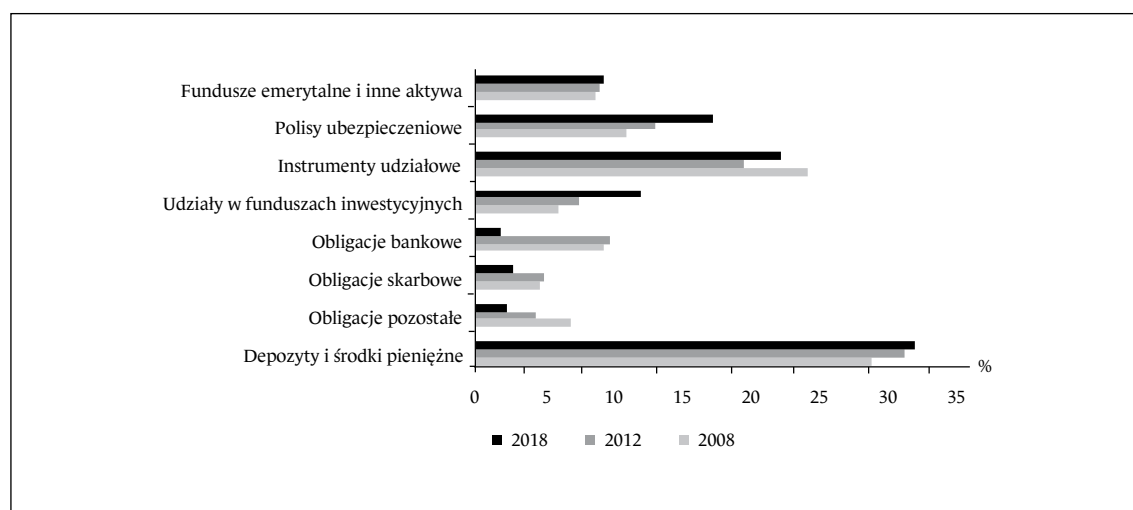
Grupa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2004–2016
A	17,74	18,59	13,91	9,38	6,59	7,40	7,25	6,48	7,43	9,56	10,62	14,83	15,93	10,77
I – 3	9,71	20,64	9,69	5,04	1,83	3,75	3,52							13,15
I – 2			18,66	9,85	4,48	1,61	2,87	2,94						12,41
I – 1				9,72	7,30	2,57	1,30	2,71	1,10					7,29
I					7,17	7,99	4,14	2,75	2,62	2,91	9,65			6,18
I + 1						11,67	13,91	3,90	4,71	6,86	2,45	2,57		7,97
I + 2							13,36	12,56	17,85	5,64	6,96	6,83	5,04	11,43
B	110,95	102,96	86,63	52,46	66,33	65,55	70,54	76,86	81,41	82,50	85,07	99,37	93,56	81,56
Razem A + B	109,98	102,04	85,84	51,98	65,63	64,86	69,77	76,03	80,56	81,64	84,23	98,45	92,69	80,76

Uwaga: z uwagi na brak danych dla lat 2004–2009 dla porównywalności wyników analizowano 4510 banków.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Bankscope/Orbis.

Wykres 1

Struktura inwestycji włoskich gospodarstw domowych



Źródło: Bank of Italy (2018, s. 19).

The mechanisms and solutions stabilizing systemically important banks in the EU in the post-crisis period – implementation evaluation

Abstract

The global financial crisis brought an unprecedented increase in public spending, aiming at stabilization of systemically important banks. Single Resolution Mechanism and the BRR Directive were motivated by the need to limit and control public spending. However, their implementation raised a number of controversies, especially the use of the bail-in tool. The aim of this paper is therefore to analyse the construction and implementation of stabilization mechanisms, developed in the post-crisis period. In the empirical part, an attempt was made to examine whether stabilization measures, granted to EU systemically important banks in 2004–2016 period, had a positive effect on their stability and performance, assuming that if so, the attempt to improve the resolution process and decrease its cost are economically justified. The study covers banks operating in the EU based on Bankscope/Orbis database and uses both stability measures and the new performance indicator: Multi Level Performance Score.

Keywords: resolution regulation, bail-in, BRRD, public aid, MLP Score