

Magdalena Graca*
ORCID: 0000-0002-9892-1072
magdalena.graca.mg@gmail.com

Wykorzystanie procedury *resolution* oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń

Streszczenie

Liczne interwencje ze środków publicznych, podejmowane w okresie kryzysu lat 2007–2009 w celu ratowania upadających banków, rozpoczęły międzynarodową debatę o stworzeniu mechanizmu, który miałby zapobiec konieczności obciążania finansowego państwa za błędy lub uchybienia pojedynczych podmiotów gospodarczych. Do międzynarodowego porządku prawnego wprowadzono więc regulacje określające *resolution* – przymusową restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, której zadaniem było systemowe ograniczenie kosztów ratowania instytucji borykających się z problemami finansowymi. Artykuł zawiera przedstawienie procesu legislacyjnego wdrażania *resolution* oraz analizę studiów przypadków zastosowania procedury w krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski.

Słowa kluczowe: restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, upadłość, bankowość spółdzielcza, bail-in, sektor bankowy, *resolution*

JEL: E65, G21, G33, G34, G38

The resolution Procedure and Bankruptcy Proceedings in the European and Polish banking sector – Comparison of Experiences

Abstract

Numerous public interventions undertaken during the crisis of 2007–2009 to save failing banks initiated an international debate on the creation of a mechanism that would prevent the necessity to charge the state financially for errors or failings of individual economic en-

* Magdalena Graca – absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Laureatka Nagrody Prezesa Zarządu BFG w konkursie na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie z zakresu problematyki stabilności systemu finansowego w kategorii prac magisterskich.

tities. Therefore, regulations were introduced into the international legal order that define resolution – compulsory restructuring and orderly liquidation, the task of which was to systematically reduce the costs of saving institutions struggling with financial problems. The article presents the legislative process of implementing the resolution and an analysis of case studies of the application of the procedure in European Union Member States, including Poland.

Key words: resolution, bankrupcy, cooperative banks, bail-in, banking sector

1. Ramy prawne procesu resolution w krajach Unii Europejskiej

Decyzje wielu państw w okresie kryzysu finansowego z lat 2007–2009 o skierowaniu strumieni środków publicznych do borykających się z problemami podmiotów kosztem zwiększania deficytu budżetowego i długu publicznego były motywowane koniecznością zahamowania efektu zarażania i kolejnych upadłości, a nade wszystko ochroną interesów klientów. W przypadku 29 banków borykających się z problemami finansowymi konieczna okazała się nacjonalizacja¹, a koszt fiskalny związany ze wsparciem sektora finansowego wyniósł około 5% unijnego PKB². Gospodarki krajowe boleśnie odczuły skutki niewłaściwego zarządzania i podejmowania nadmiernego ryzyka przez instytucje finansowe.

Pierwszy istotny krok w kierunku nowych rozwiązań legislacyjnych zrobiła *Financial Stability Board*, publikując zbiór rekomendacji w zakresie tzw. *resolution*, określających ramy wprowadzania rozwiązań z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Wytyczne te dały początek wprowadzania przepisów z zakresu *resolution* w Unii Europejskiej, najpierw w postaci Dyrektywy BRR przyjętej w maju 2014 roku, a następnie rozporządzenia nr 806/2014 ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych³. Choć proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był stosowany wcześniej w poszczególnych państwach, to przepisy które ostatecznie wpisały go w porządek prawny w krajach europejskich, weszły w życie dopiero w 2015 roku. Do życia została powołana Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*), która wraz z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Radą UE oraz Komisją Europejską była zobowiązana do stosowania zawartych w nim przepisów.

¹ D. Freudenthaler, A. Gromova-Schneider, M. Haentjens, M. Hormaeche Lazcano, D. Huber, J. Jennings-Mares, P. Lintner, G. Merc, L. Qefalia, A. Smolenska, Ch.M. Stiefmueller, E. van Heukelem, *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD*, World Bank Group Finance & Markets, Sector Advisory Center (FinSAC), April 2017, s. 17.

² L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, [w:] *IMF Working Paper WP/10/146*, International Monetary Fund, June 2010, s. 4.

³ Przepisy zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 („SRM”).

Z punktu widzenia systemu finansowego *resolution* ma zapewniać stabilność zapobiegając wystąpieniu negatywnych skutków upadłości instytucji oraz chronić finanse publiczne, których wykorzystanie na rzecz ratowania podmiotu zmagającego się z problemami generuje wiele pytań o odpowiedzialność, racjonalność i sprawiedliwość wobec podatników oraz możliwą sprzeczność z interesem publicznym. Z perspektywy klientów ma zapewniać ochronę depozytów gwarantowanych oraz środków powierzonych instytucjom. Dla instytucji finansowej szybka interwencja stanowi nie tylko wsparcie na progu upadłości lub zagrożenia upadłością, ale również zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych.

Zarówno w dyrektywie BRR, jak i rozporządzeniu unijnym określono zasady, którymi powinno kierować się przy planowaniu i podejmowaniu działań restrukturyzacyjnych. Po pierwsze, zabroniono dyskryminacji posiadaczy depozytów, podmiotów, inwestorów i wierzycieli ze względu na narodowość lub miejsce prowadzenia działalności. Po drugie, wskazano na konieczność uwzględniania jedności i integralności rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W stosunku do grup, których jednostki macierzyste i oddziały znajdują się na terytorium więcej niż jednego państwa, wskazano wartości, którymi należy się kierować przy podejmowaniu decyzji o uruchomieniu *resolution*, a więc interesy państw członkowskich, w których dana grupa prowadzi działalność, wewnętrzne bezpieczeństwo systemów finansowych, zrównoważenie interesów tych państw oraz minimalizowanie negatywnego wpływu na część grupy. Po czwarte, określono, że aktywność Jednolitej Rady, Rady lub Komisji Europejskiej nie może wymagać udzielenia przez kraje członkowskie nadzwyczajnego wsparcia publicznego ani wpływać na obowiązki budżetowe lub suwerenność budżetową.

Skuteczność funkcjonowania jednolitego mechanizmu ma zapewniać podział zadań między poszczególne organy. *Single Resolution Board* jest odpowiedzialna za przygotowywanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przyjmowanie decyzji w stosunku do poszczególnych instytucji. SRB ma też kompetencje nadzorcze w postaci możliwości wydania ostrzeżenia wobec krajowego organu oraz może bezpośrednio angażować się w przebieg procesu *resolution* poszczególnych podmiotów. Plany restrukturyzacji nie mogą zakładać wykorzystania nadzwyczajnego finansowego wsparcia publicznego, awaryjnego wsparcia płynnościowego udzielanego przez bank centralny, również na specyficznych warunkach dotyczących zabezpieczenia, stóp procentowych i terminów. Mogą natomiast określać okoliczności i warunki skorzystania ze standardowych instrumentów banku centralnego oraz aktywów, które mogą być uznane za zabezpieczenia. Wsparcie to realizowane jest za pomocą publicznego instrumentu wsparcia kapitałowego oraz instrumentu tymczasowej własności publicznej. Pierwsze jest dokapitalizowaniem w zamian za instrumenty w kapitale podstawowym Tier I, instrumenty dodatkowe w Tier I lub Tier II, natomiast drugie jest przeniesieniem udziałów do podmiotu wskazanego przez państwo członkowskie lub do przedsiębiorstwa będącego jego własnością.

Organy do spraw *resolution* na mocy prawa krajowego powinny mieć uprawnienia do przeniesienia na warunkach rynkowych własności akcji lub instrumentów właścicielskich, aktywów, praw lub zobowiązań instytucji (zbycie działalności).

Do realizacji swoich kompetencji dysponować mają określonymi instrumentami. Powołanie instytucji pomostowej służy zachowaniu funkcji krytycznych poprzez przeniesienie na jej rzecz, podobnie jak w przypadku zbycia działalności, akcji, wyemitowanych instrumentów właścicielskich, aktywów, praw i zobowiązań. Instytucja pomostowa jest osobą prawną i w całości lub w części należy do organu publicznego. Zasadą jest, że wartość przenoszonych zobowiązań nie może przekroczyć wartości praw i aktywów przenoszonych z instytucji. Proces ten jest odwracalny, co oznacza powrót odpowiednich składników do podmiotu macierzystego. Uznaje się, że instytucja pomostowa jest następcą instytucji objętej procesem *resolution*. Wydzielanie aktywów, czyli przeniesienie za odpowiednią należność aktywów, praw lub zobowiązań do co najmniej jednego podmiotu zarządzającego aktywami, maksymalizuje ich wartość do czasu sprzedaży lub likwidacji działalności. Cele podmiotu nie obejmują odpowiedzialności lub obowiązków wobec wierzycieli i akcjonariuszy instytucji objętej *resolution*, o ile nie naruszają one prawa. Państwa członkowskie mogą warunki te dodatkowo zaostrzyć. *Bail-in*, czyli instrument umorzenia lub konwersji długu, służy dokapitalizowaniu instytucji oraz obniżeniu kwoty głównej lub zamiany na kapitał własny przenoszonych instrumentów (przy wykorzystaniu instytucji pomostowej, zbycia działalności lub wydzielenia aktywów), aby przywrócić stabilność finansową i rentowność długookresową. *Bail-in* nie obejmuje m.in. depozytów gwarantowanych, zobowiązań zabezpieczonych, niektórych zobowiązań w stosunku do pracowników, wierzycieli komercyjnych lub handlowych, organów podatkowych i instytucji zabezpieczenia społecznego. Wykonanie uprawnień w stosunku do zobowiązania wynikającego z instrumentu pochodnego jest możliwe wyłącznie po terminie zapadnięcia instrumentów pochodnych.

Na państwach członkowskich Unii Europejskiej ciąży obowiązek zapewnienia środków na rzecz zastosowania instrumentów *resolution*, w szczególności mogą to być regularne składki oraz składki nadzwyczajne w przypadku niewystarczających środków zgromadzonych w ramach składek *ex ante*. Do 31 grudnia 2014 roku założono osiągnięcie poziomu docelowego mechanizmów krajowych równego 1% kwoty depozytów gwarantowanych od instytucji, które prowadzą działalność na terytorium poszczególnych państw⁴.

2. Podstawy prawne procesu *resolution* w Polsce

Obecność na polskim rynku europejskich grup bankowych na początku lat 2000 stanowiło niewątpliwą motywację do posiadania mechanizmów równorzędnej współpracy międzynarodowej w procesach restrukturyzacji i uporządkowanej li-

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU.

kwidacji⁵. Ponadto procedura upadłościowa była czasochłonna, a sprzedaż aktywów opierała się na cenach zaoferowanych w danym momencie przez rynek. Choć kondycja sektora bankowego 10 lat temu była dobrze oceniana, perspektywy zagrożenia efektem domina, spadku zaufania publicznego i wywołania paniki rynkowej skłoniły regulatorów do szerszego wykorzystania zorganizowanej metody wspierania instytucji borykających się z problemami finansowymi.

Uchwalona ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, która zaczęła obowiązywać niespełna 4 miesiące później, wprowadziła do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy BRR oraz określiła, że podmiotem publicznym właściwym do spraw przeprowadzania procesu *resolution* jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Przed jego wskazaniem dyskutowano, czy będzie w stanie sprostać wyzwaniom, szczególnie finansowym, związanym z udzielaniem pomocy podmiotom zagrożonym upadłością. W 2013 roku BFG dysponował kwotą równą 3% zgromadzonych depozytów gwarantowanych do 100 tys. euro, co oznaczało, że w przypadku nagłego zdarzenia wymagającego dokapitalizowania 100% kapitału BFG byłoby w stanie udzielić pomocy wszystkim bankom z wyjątkiem trzech. Taki stan rzeczy uwiarygodniał więc instytucję na pozycji najlepszego pretendenta do organu właściwego dla *resolution*. Instytucja została więc wyposażona we władztwo do podejmowania decyzji w stosunku do zagrożonego upadłością podmiotu bez uzyskania zgody akcjonariuszy, wierzycieli oraz dłużników banku⁶, a także w narzędzia *resolution* wskazane w dyrektywie BRR: przejęcie przedsiębiorstwa, utworzenie instytucji pomostowej, umorzenie lub konwersja zobowiązań (*bail-in*) oraz wydzielenie praw majątkowych⁷.

Decyzja o przejęciu przedsiębiorstwa może dotyczyć przeniesienia części lub całości działalności zagrożonego upadłością podmiotu lub sprzedaży praw udziałowych inwestorowi, który zagwarantuje stabilność i rozwój. Nabycie praw majątkowych oznacza pozyskanie klientów podmiotu restrukturyzowanego. BFG może pokryć ze środków funduszu gwarantowania różnicę między wartością nabywanych praw majątkowych a zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych. Fundusz może też przenieść niektóre prawa majątkowe do specjalnie utworzonego na ten cel podmiotu zarządzającego aktywami. Wydzielenie praw majątkowych, o którym mowa, dotyczy szczególnie tzw. aktywów toksycznych, czyli takich, których wartość jest obniżona. Jeśli znalezienie nabywcy okaże się niemożliwe, BFG może zdecydować o umorzeniu części zobowiązań podmiotu lub konwersji ich na akcje, aby odbudować fundusze własne i pokryć straty. Narzędzie to używane jest, gdy istnieje szansa na przywrócenie długoterminowej stabilności finansowej, również

⁵ O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015.

⁶ A. Janusz, *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2013, vol. XLVII, 3, s. 235.

⁷ Ł. Szewczyk, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ resolution*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 356, s. 152, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

dlatego po umorzeniu lub konwersji długu, BFG wciąż nadzoruje reorganizację podmiotu. Instrument nie dotyczy środków gwarantowanych. Fundusz może zdecydować o przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji z wykorzystaniem instytucji pomostowej, której sprzedawane są prawa majątkowe podmiotu w zamian za przejście jego zobowiązań. Po ustabilizowaniu sytuacji finansowej Fundusz dąży do zbycia akcji instytucji pomostowej lub zbycia jego działalności. Narzędzie to jest swoistym rodzajem przejścia przedsiębiorstwa⁸.

Finansowym wsparciem przymusowej restrukturyzacji są środki zgromadzone w ramach specjalnego funduszu, na który składają się wpłaty od banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Kwota składek odprowadzanych do funduszu co rok określana jest przez BFG w odniesieniu do każdego pojedynczego podmiotu, na którym ciąży ten obowiązek, z uwzględnieniem jego profilu ryzyka oraz sumy pasywów pomniejszonej o fundusze własne i środki gwarantowane. Zgodnie z przepisami dyrektywy BRR możliwe jest też wnoszenie składek *ex post*, nadzwyczajnych, w momencie, gdy zgromadzone środki nie są wystarczające na pokrycie kosztów procesu. W 2019 roku składki banków i kas na fundusz przymusowej restrukturyzacji wyniosły 2,971 mld zł, natomiast w 2020 roku – 2,51 mld zł (przy czym zmniejszenie rok do roku o 400 mln zł dotyczyło banków)⁹.

3. Przebieg procesów restrukturyzacyjnych w europejskiej bankowości spółdzielczej

W październiku 2014 roku Europejski Bank Centralny oraz EBA wydały kompleksową ocenę bilansów instytucji bankowych, w której najgorszą sytuację ujawniono wśród banków włoskich. Problemy zaczęły narastać na skutek złych kredytów, wysokich kosztów strukturalnych oraz nieefektywności sektorowej. Problemy dotyczyły zwłaszcza włoskich i hiszpańskich banków lub o korzeniach spółdzielczych.

W przypadku Banca delle Marche diagnozowano niepokojące elementy zarządzania bankiem: ryzykowną relację kredytów do depozytów i niewystarczającą adekwatność rezerw na ryzyko kredytowe. Przeprowadzono kilka procedur sankcyjnych, a w drugim półroczu 2013 roku zarządzanie instytucją przejęli komisarze nadzwyczajni, którzy dążyli do rynkowego rozwiązania trudnej sytuacji podmiotu¹⁰. Problemy Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio miały podłoże bardziej polityczne. Zarządzający bankiem udzielali kredytów na łączną kwotę 185 milionów euro urzędnikom na wysokich stanowiskach, niejednokrotnie ze względu na bliską znajomość lub powiązania rodzinne, co przyczyniło się do powstania złych długów i kredytów, które nie spełniały norm jakościowych. W konsekwencji agencja ratingowa Fitch przyznała bankowi ocenę kredytową BB+, następowały więc umorzenia

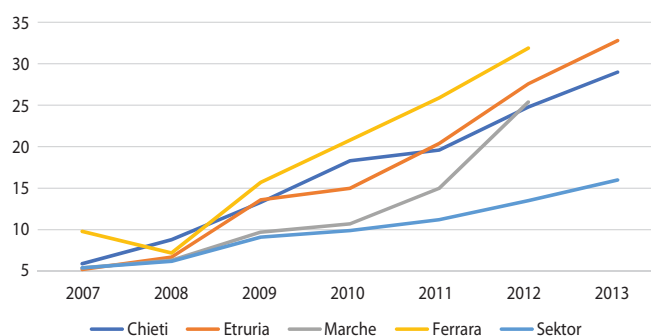
⁸ <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/> (dostęp: 17.06.2021).

⁹ <https://www.bfg.pl/dla-instytucji-finansowych/skladki/oplaty-i-skladki-na-fundusze-bfg-dane-historyczne/> (dostęp: 17.06.2021).

¹⁰ <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/crisi-banca-marche/> (dostęp: 17.06.2021).

kredytów, szukano rozwiązań kłopotów finansowych w ustawodawstwie, emisji obligacji i zmianach kierownictwa¹¹. Przeprowadzona w 2009 r. w stosunku do Cassa di Risparmio di Ferrara inspekcja systemu zarządzania i ryzyka kredytowego wskazała na prowadzenie ryzykownej strategii zarządczej oraz wysoką koncentrację kredytów przekraczających limit regulacyjny. Kredyty zagrożone stanowiły 14,5% wszystkich kredytów, gdy średnia sektorowa wynosiła 6%. W kolejnych latach starano się wzmocnić aktywa, zwiększyć odpisy, wzmocnić kontrole, a także obniżyć koncentrację kredytową. Kontrola Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti również wskazała na nadmierne ryzyko kredytowe i ryzyko płynności, spowodowane brakami organizacyjnymi i niewystarczającym nadzorem¹².

Rysunek 1. Stosunek kredytów zagrożonych do kredytów ogółem w latach 2007–2013 (%)



Źródło: C. Barbagallo, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Banca d'Italia*, Roma 2017, s. 28.

W pierwszej kolejności część strat poniesionych przez banki pokryto kapitałem własnym i długiem podporządkowanym. Następnie ich „dobra” działalność została wydzielona do instytucji pomostowych, a pozostałą część stanowił bank, do którego przeniesiono problematyczne aktywa i zobowiązania (instrument zarządzania aktywami). Włoski Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji uzupełnił kapitał banków pomostowych do 9% i udzielił gwarancji podmiotowi zarządzającemu aktywami. Udział funduszu szacuje się na poziomie 3,6 mld euro, na co złożyły się: 1,7 mld euro pokrycia strat banków, 1,8 mld euro na dokapitalizowanie instytucji pomostowych oraz 140 mln euro zastrzyku kapitału dla „złego” banku. Zgromadzone w ciągu 5 dni od prawnego powstania funduszu środki nie pozwalały na pokrycie całości wydatków, a ponieważ przepisy nie pozwalają na wykorzystanie środków publicznych *sensu stricto*, 3 duże banki: Unicredit, Intesa oraz UBI przekazały na ten cel swoje fundusze. W konsekwencji składki zwyczajne za 2015 rok wy-

¹¹ https://www.repubblica.it/economia/2017/05/15/news/affari_finanza_banca_etruiria_boschi-165485679/ (dostęp: 17.06.2021).

¹² C. Barbagallo, *Cassa di Risparmio di Ferrara...*, *op. cit.*, s. 5–11.

niosły 588 mln euro, a składki nadzwyczajne 1,75 mln euro¹³. Banki przekazywały też podporządkowane zadłużenie klientom detalicznym, którzy z dużym prawdopodobieństwem nie zdawali sobie sprawy z rzeczywistego ryzyka związanego z oferowanymi produktami. Procentowy udział obligacji w portfelach gospodarstw domowych do 2011 roku był wysoki ze względu na preferencyjną politykę podatkową wobec tych instrumentów i pomimo spadku, który wystąpił w późniejszych latach, we wrześniu 2015 roku udział dalej oscylował w granicy 30%. Porównywalną wartość obligacji ma krajowy sektor bankowy, a tylko 10% pozostaje w posiadaniu podmiotów zagranicznych. Dodatkowo Włochy charakteryzują się wysokim długiem publicznym. W przypadku zastosowania instrumentu *bail-in* umarzone są obligacje, co dla opisanych realiów oznacza nie tylko zagrożenie wystąpienia poważnych kosztów społecznych i politycznych, ale również efektów ubocznych procesu i dalsze zwiększanie podatności sektora na zaburzenia stabilności.

Powołany w 2016 roku Fundusz Atlas zaangażował się w operację pozyskania kapitału dla Banca Popolare di Vicenza i zamiast wyłącznie wizerunkowego gwarantowania ochrony instrumentów tak, by nie musiała ona zostać zastosowana, pokrył cały wzrost kapitału i posiada 99,3% banku. Atlas finansowany jest przez włoskie banki, co długookresowo może stwarzać systemowe zagrożenie. Odgrywając rolę akcjonariusza ostatniej instancji dla banków, które nie są w stanie podwyższyć swoich kapitałów czerpiąc środki z rynku, Atlas gromadzi ryzyko w bilansach instytucji, które przy znacznym powiązaniu i słabościach mogą doświadczyć efektu domina wynikającego ze znacznego zaangażowania w proces większych banków. Ich płynność może się zmniejszyć generując problemy dla całego sektora¹⁴. W 2017 roku Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca, nie radzące sobie z wymogami kapitałowymi, nie zostały poddane *resolution*, ponieważ nie spełniały niezbędnych przesłanek interesu publicznego i sprawowania funkcji krytycznych. Upadłość banków została przeprowadzona zgodnie z włoskim prawem upadłościowym¹⁵.

Na rynku hiszpańskim 6 czerwca 2017 roku Europejski Bank Centralny poinformował SRB, że Banco Popular Español S.A. jest w stanie bliskim upadłości (*failing or likely to fail*) na skutek problemów z płynnością, w związku z czym poddano podmiot procesowi *resolution* zgodnie z zatwierdzonym programem i wykorzystaniem zawartych w nim środków, w rygorze obowiązujących już unijnych przepisów. Wartość aktywów instytucji bankowej wynosiła wówczas 147 mld euro, a kapitałów własnych 11 mld euro, Banco Popular Español S.A. posiadał 1644 oddziałów w Hiszpanii i zatrudniał 10 634 pracowników. Problemy płynnościowe wynikały z materialnego wpływu gotówki we wszystkich segmentach klientów. Sytuacja banku dramatycznie pogorszyła się na skutek: potrzeby utworzenia nadzwyczajnych rezerw w wysokości 5,7 mld euro z powodu strat z 2016 roku, obniżenia ratin-

¹³ S. Merler, *Four small banks: resolution via bridge bank and asset management vehicle tools to avoid full bail-in (2015)*, [w:] *Bank Resolution and "Bail-in" in the EU: Selected Cases Pre and Post BRRD*, World Bank Group Finance & Markets Vienna, Austria, November 2016, s. 40.

¹⁴ *Ibidem*, s. 41–43.

¹⁵ <https://www.parkiet.com/Banki/312029995-Resolution-juz-bylo-cwiczone.html> (dostęp: 17.06.2021).

gu instytucji w kolejnych tygodniach przez agencje ratingowe: DBRS Morningstar, S&P's, Moody's, wyników wewnętrznego audytu, który miał wpłynąć na sprawozdania finansowe, wydanego oświadczenia o niewypłaceniu dywidend oraz konieczności podwyższenia kapitału na skutek trudnej sytuacji w kapitałach i wysokiego poziomu aktywów zagrożonych, opublikowania gorszych niż przewidywano wyników finansowych za pierwszy kwartał 2017 roku, naruszenie wymogu 80% LCR i niepodjęcie kroków ku przywróceniu odpowiedniego poziomu oraz negatywna prasa o osiągniętych wynikach i prawdopodobieństwie bankructwa.

Do przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykorzystano instrument sprzedaży działalności w drodze przeniesienia udziałów na nabywcę poprzedzone dokonaniem odpisów lub konwersją instrumentów kapitałowych. W związku z tym, posiadacze udziałów i instrumentów kapitału dodatkowego Tier I oraz Tier II Banco Popular Español S.A. musieli uczestniczyć w pokryciu strat banku, co objawiało się ujemną ekonomiczną wartością podmiotu i oferowanych cen podczas sprzedaży. FROB określiło, jakie działania muszą zostać podjęte, aby zastosować *bail-in*:

- redukcja kapitału akcyjnego do 0 euro poprzez dokonanie odpisów znajdujących się w obrocie akcji celem ustanowienia dobrowolnej niepodlegającej podziałowi rezerwy,
- jednoczesna konwersja instrumentów kapitałowych w kapitał akcyjny o wartości ok. 1,3 mld euro,
- redukcja kapitału akcyjnego do 0 euro poprzez dokonanie odpisów akcji subskrybowanych w drodze konwersji instrumentów kapitału dodatkowego Tier I oraz ustanowienie dobrowolnej niepodlegającej podziałowi rezerwy,
- jednoczesne zwiększenie kapitału w celu konwersji instrumentów kapitałowych Tier II na nowo wyemitowane akcje o wartości łącznej ok. 684 mln euro¹⁶.

W dniu 7 czerwca 2017 roku otrzymano jedną ofertę kupna w ogłoszonym przetargu, w związku z czym Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji przeniosła wszystkie akcje Banco Popular Español S.A. do Banco Santander¹⁷.

4. Problemy polskiej bankowości spółdzielczej

Mimo kooperatywnego charakteru działalności banków spółdzielczych, istnieją liczne ograniczenia wynikające z ich specyfiki. Korzyści wynikające z efektów skali są ograniczone¹⁸ ze względu na rodzaj własności i profil klientów będących miesz-

¹⁶ Decyzja przyjęta przez Komitet Zarządzający FROB 7 czerwca 2017 r. w sprawie Banco Popular Español S.A., s. 1–8.

¹⁷ Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 7 June 2017 concerning adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popular Español S.A. (the "Institution" with a Legal Entity Identifier: 80H66LPTVDLM0P28XF25, Addressed to FROB (SRB/EES/2017/08).

¹⁸ M. Folwarski, K. Kil, *Pozycja konkurencyjna i stabilność banków spółdzielczych w Polsce na przykładzie podmiotów z województwa małopolskiego*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Małe banki i instytucje około-*

kańcami na ogół terenów wiejskich lub małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które dysponują porównywalnie niższymi środkami finansowymi. Rozwój instytucji jest więc naturalnie ograniczony wartością zgromadzonych funduszy. Większe środki finansowe powierzane przez interesariuszy i generowanie przychodów na wyższych marżach i odsetkach w przypadku pozostałych instytucji bankowych stanowią akcelerator rozbudowy struktur, wprowadzania efektywnych rozwiązań operacyjnych i technologicznych, które w efekcie skutkują przewagą konkurencyjną. Cel działalności banków spółdzielczych stanowi więc zarówno mocną stronę dla ich stabilności, jak również ograniczenie dla rozwoju i skutecznej rywalizacji w sektorze.

W portfelu kredytowym banków spółdzielczych występuje duży udział kredytów zagrożonych. Dodatkowe ryzyko zwiększenia odpisów generuje ich niższy niż u banków komercyjnych wskaźnik pokrycia rezerwami w okresie dobrej koniunktury. Zwiększenie wartości wskaźnika oznaczałoby kolejne wzrosty odpisów i pogorszenie wyników finansowych, co w przypadku osłabienia gospodarki, z czym mieliśmy do czynienia w niedawnym okresie, oznacza dodatkowe zagrożenie dla stabilności finansowej podmiotów. Banki spółdzielcze stosują mniej restrykcyjne systemy scoringowe i oceny ryzyka niż banki komercyjne. Przy niższej rentowności korzystanie z bardziej zaawansowanych, a więc i kosztownych, metod zarządzania ryzykiem kredytowym jest ograniczone, co pociąga za sobą konsekwencje w postaci słabszego jakościowo portfela. Warto zauważyć zagrożenie wynikające z recesji wywołanej pandemią Covid-19 i znacznym udziałem kredytów zaciągniętych przez małe i lokalne przedsiębiorstwa. W przypadku ograniczonych możliwości prowadzenia działalności, które najmocniej dotyczą drobny i mały biznes, spada zdolność do spłacenia długu, co znów odbija się na kondycji banków spółdzielczych – wierzycieli borykających się z problemami finansowymi klientów. Portfel jest też mniej zdywersyfikowany, a zatem bardziej ryzykowny¹⁹.

Od kilku lat zwraca się też uwagę na konieczność wypracowania modelu zarządzania uwzględniającego wrażliwość banków spółdzielczych na zmiany stóp procentowych, która jest skutkiem wysokiego udziału wyniku odsetkowego wynikającego z działalności bankowej. W przypadku ich niskich wartości wynik odsetkowy spada, a zatem w celu generowania minimalnego zysku niezbędne są: redukcja kosztów, zwiększenie zysków z prowizji, zwiększenie wolumenu. Zdolność banków spółdzielczych do dostosowania się do tych warunków jest niższa niż w przypadku dużych banków, które dysponują lepszymi możliwościami obniżania kosztów stałych²⁰. Potwierdza to również relatywnie wysoki poziom wskaźnika C/I odnotowany w sektorze tych podmiotów. Odczuwalne skutki są znaczące w przypadku powiązaniem z nimi oprocentowaniem produktów.

bankowe w świetle pokryzysowych regulacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 132.

¹⁹ <https://www.rp.pl/Banki/304039901-Niepokojaca-kondycja-bankow-spoldzielczych.html> (dostęp: 17.06.2021).

²⁰ M. Polle, *Tradycyjny model biznesowy banku musi się zmienić*, „Banki spółdzielcze wobec aktualnych wyzwań, Głos banków spółdzielczych” 2019, nr 1, s. 20.

Czynnikiem wpływającym na konkurencyjność jest wąski zakres oferowanych produktów i usług opierających się przede wszystkim na gromadzeniu kapitału i udzielaniu kredytów²¹. Powoduje to znaczne zacieśnienie grupy potencjalnych odbiorców oferty banków, którzy poszukują na rynku stabilności i małego ryzyka. To, podobnie jak w przypadku cechy bliskich relacji ze społecznością, wpływa na ilość klientów, pozyskanych depozytów i możliwości ich przeznaczenia na rozwój działalności. Bankom spółdzielczym trudno się równać z bankami komercyjnymi, które przeznaczają znaczne środki na rozwój innowacji technologicznych w obsłudze klienta oraz oferują konkurencyjne oprocentowania produktów.

Zarówno banki spółdzielcze, jak i banki zrzeszające charakteryzują się wysoką aktywnością na rynku obligacji i platformie Catalyst. W czerwcu 2021 r. na giełdzie notowanych było 7. emitentów z sektora bankowości spółdzielczej²², co potwierdza tendencję spadkową od czasu upadłości SK Banku. Emitowanie dłużnych papierów wartościowych pozwala bowiem na uzupełnienie kapitału. Upadłości banków spółdzielczych, bądź informacje o ich problemach, podważają wśród inwestorów wiarygodność co do ich atrakcyjności jako emitentów obligacji. W dłuższej perspektywie niekorzystny wizerunek może mieć przełożenie na działalność podejmowaną przez banki spółdzielcze w zakresie pozyskania funduszy i spadek zainteresowania rynku oferowanymi instrumentami²³. Lokalny charakter działalności bankowości spółdzielczej kojarzy się z bezpieczeństwem udziałowców – członków, zatem w przypadku pojawienia się informacji o zagrożeniach we względnie bezpiecznych podmiotach sektora bankowego następuje podważenie ich wiarygodności i materializacja ryzyka reputacji. Z tego też względu szczególnie ważne jest wprowadzanie mechanizmów, które utrzymują zaufanie publiczne na stabilnym poziomie i umożliwiają podmiotom działającym w sektorze wczesne diagnozowanie problemów, ich rozwiązywanie oraz zapobieganie krytycznym skutkom dla rynku i społeczeństwa.

5. Uwarunkowania procesów przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w polskich bankach spółdzielczych

5.1. Procesy upadłościowe w polskiej bankowości

Po 14 latach od upadłości Banku Staropolskiego i BS we Włodowicach w poczet banków, które ogłosiły upadłość, zapisał się SK Bank – Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Pierwsze niepokojące sygnały o sytuacji banku z Wołomina pochodziły z zaobserwowanej dynamiki wzrostu sumy bilansowej banku w I kwartale 2013 roku, powiązanej z polityką zarządzania ryzykiem stopy pro-

²¹ A. Nowacka, M. Szewczyk-Jarocka, *Lokalny charakter działalności banków spółdzielczych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 250, s. 183, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

²² <https://gpwcatalyst.pl/notowania-obligacji-obligacje-spoldzielcze> (dostęp: 17.06.2021).

²³ B. Lepszyński, *Model biznesowy bankowości spółdzielczej wobec wyzwań rynkowych i regulacyjnych*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, Warszawa 2017, s. 41–42.

centowej. Do banku skierowano więc wiele zaleceń i żądań przedstawienia wyjaśnień oraz zakaz wypłaty dywidendy dla wzmocnienia funduszy własnych 12 mln zyskiem z końca roku. Utrzymujący się trend wzrostu sumy bilansowej skłonił KNF do przeprowadzenia kontroli kompleksowej, do wyników której bank się nie dostosował, tworząc rezerwy w wysokości niższej niż rekomendowana, a także nie wypełniając prawidłowo innych zaleceń²⁴.

Na przestrzeni kwartału zauważalna była wzmoczona aktywność SK Banku w zakresie pozyskiwania nowych depozytów. Oferowane oprocentowanie lokat dla osób prywatnych i instytucji finansowych było znacznie wyższe niż średnia rynkowa. Z kolei poziom kredytów z utratą wartości był niski przy wysokim wyniku finansowym. W SK Banku na koniec 2013 roku wartość sumy bilansowej była wyższa od kwoty 3 mld zł, wyższy niż wymagany był poziom współczynnika wypłacalności oraz najniższa marża odsetkowa wśród banków prowadzących podobną działalność. Sytuacji nie poprawiał fakt, że w Strategii rozwoju SK Banku na lata 2014–2018 Bank wskazywał na zamiar utrzymania wzrostu sumy bilansowej, funduszy własnych, wskaźnika LCR na bardzo wysokim poziomie.

W lipcu 2014 r. KNF zakwestionowała wniosek o wydanie zgody na zaliczenie kwoty emisji obligacji do kapitału Tier II, z uwagi na wątpliwe zdolności do zwiększania funduszy własnych w kolejnych latach przy amortyzacji 3 emisji obligacji. Stwierdzono też, że SBRiR w Wołominie może wkrótce rozluźnić politykę kredytową i zasady oceny zdolności kredytowej, w konsekwencji wykazując się wzrostem ryzyka z prowadzonej działalności na skutek sytuacji w obszarze adekwatności kapitałowej i nadwyżki depozytów. Przeprowadzona inspekcja kompleksowa wskazała na problemy w zarządzaniu ryzykiem kredytowym – władze pomniejszyły podstawę wyliczenia odpisów o zabezpieczenia, których wartość była niższa niż w założeniach banku, wzrósł też udział kredytów zagrożonych do 18,6%.

Wpływ na poziom adekwatności kapitałowej SK Banku miała wysokość wpisowego, powiązana z kwotą zaciąganych przez członków zobowiązań. Wpisy wpływały na poziom funduszy własnych, co w październiku 2014 roku doprowadziło do sytuacji, w której wynik finansowy przestał być głównym źródłem ich tworzenia. Konsekwencją było uzyskanie możliwości poluznienia polityki cenowej. Bank zwiększał zasięg swojej działalności, spełniając jednocześnie wymagania nadzorcze w obszarze płynności. Charakteryzował się jednak wysokim ryzykiem kredytowym, wątpliwą polityką cenową produktów depozytowych, wysokim poziomem ryzyka wynikającego z powiązań osobowych, kapitałowych i gospodarczych, a także dużą zależnością źródeł finansowania od kanału internetowego.

SK Bank otrzymał najgorszą w skali 4-stopniowej ocenę wskazującą na nieprawidłowości występujące w podmiocie, które były istotne dla bezpieczeństwa zgromadzonych na rachunkach bankowych środków. Obserwowany był też dalszy przyrost funduszy własnych w tempie wyższym niż przyrost sumy bilansowej. Wynik finan-

²⁴ Komisja Nadzoru Finansowego, *Harmonogram działań UKNF wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 23 listopada 2015 r.

sowy nie odzwierciedlał sytuacji uwzględniającej utworzenie dodatkowych, zalecanych przez inspekcję, rezerw celowych. KNF skierowała 61 zaleceń do procesu zarządzania ryzykiem, wyznaczono też termin końca marca 2015 r. na opracowanie planu postępowania naprawczego, który miał zawierać ustalenia z przeprowadzonych inspekcji. Bank utrzymywał atrakcyjne oprocentowania depozytów i wydłużył termin przyjmowania lokat do 5 lat. Równocześnie utrzymywał niską marżę odsetkową mającą wpływ na osiągnięty wynik finansowy²⁵.

Do prokuratury złożono też zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w zakresie nadużycia zaufania przez władze banku, zatajenia prawdziwych i podawania nieprawdziwych informacji NBP oraz nieprzepisowego prowadzenia ksiąg rachunkowych²⁶. Sprawozdawczość przekazywana do KNF nie odzwierciedlała rzeczywistej sytuacji banku (biegli rewidenci nie zgłosili jednak zastrzeżeń do sprawozdań finansowych za lata 2013 i 2014). 11 sierpnia 2015 roku Komisja Nadzoru Finansowego odrzuciła przygotowany przez zarząd program postępowania naprawczego, w którym ukryto występujące w banku ryzyko i nie przedstawiono wykorzystania środków, które korzystnie mogłyby wpłynąć na sytuację ekonomiczno-finansową banku²⁷. Tego samego dnia ustanowiono zarząd komisaryczny w SK Banku ze względu na niezrealizowanie zaleceń KNF, szczególnie w obszarze ryzyka oraz niewykonanie ustawowego obowiązku opracowania programu postępowania naprawczego. Powołany zarząd komisaryczny zobowiązany był do przygotowania PPN, a także procesu restrukturyzacji banku w porozumieniu z KNF i bankiem zrzeszającym. Skutkiem decyzji było też zawieszenie rady nadzorczej, odwołanie członków zarządu i wygaszenie ustanowionych pełnomocnictw i prokury²⁸. Kwartał później Komisja Nadzoru Finansowego zawiesiła działalność SBRzR i postanowiła o wystąpieniu do sądu z wnioskiem o ogłoszenie jego upadłości na podstawie stwierdzenia niewystarczającej wartości aktywów do zaspokojenia zobowiązań banku. Przed zastosowaniem wyjścia ostatecznego próbowano również zastosować przejęcie banku, jednak bezskutecznie ze względu na brak zainteresowania ze strony uczestników sektora.

Ostatnie dane dotyczące kondycji banku zostały przekazane przez jego władze w końcu czerwca 2015 r. i wskazywały na: poziom funduszy własnych 408,6 mln zł, wysokość łącznego współczynnika kapitałowego 12,44% oraz wynik finansowy 9,2 mln zł. Badanie zarządu komisarycznego, w którym ustalono faktyczną sytuację finansową banku spółdzielczego na 10 sierpnia 2015 r. wykazało jednak, że informacje te znacznie różniły się od rzeczywistej kondycji instytucji. Poziom kapitałów własnych był ujemny, a wysokość odpisów na należności od sektora niefinansowego wynosiła 1,44 mld zł (należności od sektora niefinansowego ogółem wynosiły 2,8 mld zł). Występowała nadmierna koncentracja kredytów, nie ujawniano pośred-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ <https://warszawa.pr.gov.pl/news/520> (dostęp: 17.06.2021).

²⁷ Komisja Nadzoru Finansowego, *Zawieszenie działalności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku*, 21 listopada 2015 r.

²⁸ Komisja Nadzoru Finansowego, *Ustanowienie zarządu komisarycznego w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 11 sierpnia 2020 r.

nich powiązań między kredytobiorcami finansowanymi przez bank i przyjmowano nieadekwatne zabezpieczenia jako podstawę pomniejszeń podstawy utworzenia koniecznych rezerw na pokrycie ryzyka kredytowego. Skala odpisów nie pozwalała na pokrycie zobowiązań. Bank stał się niewypłacalny. Sprawozdanie wykazało także stratę w wysokości 1,594 mld zł, powstałą na skutek tworzenia rezerw na kredyty i właściwą wyceną zabezpieczeń.

13 sierpnia KNF poinformowało BFG oraz NBP o pogorszeniu sytuacji płynnościowej Banku, którą ostatecznie utracił 5 dni później. SBRzR zrzeszony był w ramach struktur Banku BPS dysponującego elementami, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na sytuację banku z Wołomina. BPS nie wnioskował dotąd o zastosowanie środków nadzorczych, a w momencie przejęcia banku przez zarząd komisaryczny odmawiał Komisji udzielenia finansowego wsparcia restrukturyzacji, co prowadziło do kwestionowania umów w sprawie limitu operacyjnego i innych elementów pomocowych w ramach zrzeszenia. Deponenti systematycznie wycofywali swoje środki na skutek podanej publicznie informacji o ustanowieniu zarządu komisarycznego – do czerwca 2015 roku depozyty zmniejszyły się o 57,43%. Trudną sytuację finansową banku próbowano ratować przeprowadzeniem restrukturyzacji przy udziale Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz wykorzystaniem długu podporządkowanego do pokrycia strat, co w świetle przepisów nie było możliwe. W listopadzie 2015 roku, w ciągu 6 dni od dnia ogłoszenia informacji przez KNF, otwarto możliwość zgłaszania się banków zainteresowanych udziałem w procesie sanacji SK Banku. Ostatecznie żaden bank nie wyraził chęci przejęcia podmiotu. Zawieszenie działalności i wystąpienie o upadłość banku 20 listopada 2015 r. rozwiązało umowy rachunku bankowego i uruchomiło wypłaty środków gwarantowanych z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego²⁹. Ich łączna kwota wyniosła około 2,036 mld zł³⁰.

Przykład upadłości SK Banku dowodził przede wszystkim trudności prowadzonych działań nadzorczych mających na celu zapobiegnięciu ogłoszenia bankructwa w stosunku do wciąż narastającego ryzyka po stronie samego podmiotu. W ciągu 2,5 lat wielokrotnie zwracano uwagę na alarmujące wartości ujęte w sprawozdaniach finansowych i zagrożenia, które się z nimi wiązały. Mimo przeprowadzania inspekcji, żądań przedstawienia wyjaśnień i strategii zarządczych, mimo kierowania zaleceń, ryzyko związane z wynikami SK Banku w kolejnych miesiącach rosło. Komisja Nadzoru Finansowego na bieżąco monitorowała sytuację i podejmowała działania mające na celu doprowadzenie do jej polepszenia. Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie wykazywał się w tym okresie zadowalającymi wartościami wskaźników, choć równocześnie nieproporcjonalna dynamika i narastające ryzyko kredytowe budziły coraz więcej zastrzeżeń. Brak dostosowania działalności do zaleceń KNF i nieprzedstawienie realnego planu postępowania naprawy

²⁹ Komisja Nadzoru Finansowego, *Zawieszenie działalności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie...*, *op. cit.*

³⁰ § 4 ust. 1 uchwały nr 87/DGD/2015 Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie realizacji wypłat środków gwarantowanych deponentom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa.

zdecydowały o przejęciu kontroli nad bankiem i ustanowieniem zarządu komisarycznego. Pod jego kontrolą oprócz określenia realnej sytuacji banku rozpoczęto działania mające na celu restrukturyzację bądź przejęcie podmiotu. Ich niepowodzenie zakończył wniosek KNF o ogłoszenie upadłości.

Nasuwa się pytanie, czy możliwe było uniknięcie upadłości największego banku spółdzielczego? Duża intensywność prowadzonych przez nadzorcę działań wskazuje na odpowiednie reagowanie w zakresie bieżącej obserwacji. Może jednak skłaniać ku refleksji co do możliwości wykorzystania bardziej dyscyplinujących środków na wczesnym etapie niedostosowywania się podmiotu do wskazań Komisji, aby wywrzeć nacisk na dostosowanie się do stawianych wymagań. Istotną niedogodnością postępowania jest ogłoszenie nałożenia zarządu komisarycznego, co od początku determinuje obawy społeczne i zwiększoną liczbę wypłat środków z banku. Długi czas trwania procesu naprawczego wpływa na postępujący ubytek pasywów i spadek zaufania klientów. Niewykorzystanym obszarem w całości procesu wydaje się zbyt późne zaangażowanie banku zrzeszającego BPS SA, który na wcześniejszym etapie mógł zapobiec narastaniu zagrożeń. Po upadłości SK-Banku powstały dwa systemy ochrony instytucjonalnej, wyposażone w narzędzia monitorowania i dyscyplinowania swoich uczestników. Mało prawdopodobne jest więc niewykazywanie woli wsparcia banku przez IPS w przypadku narastania problemów finansowych. System mający swoją konstrukcję w prawie jest dla Komisji Nadzoru Finansowego środkiem wczesnego i lepiej zorientowanego reagowania na problemy banków spółdzielczych.

5.2. Zastosowanie przepisów *resolution* na przykładzie Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku

Z początkiem 2020 roku nastąpiło wszczęcie przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, który podobnie jak SK Bank był drugim co do wielkości bankiem spółdzielczym. W tym przypadku jednak wykorzystano nie, jak dotychczas, standardowe postępowanie upadłościowe, ale niedawno zaimplementowaną do polskiego porządku prawnego procedurę *resolution*, do której użyto instrumentu umorzenia aktywów oraz instytucji pomostowej. PBS w Sanoku nie należał do żadnego systemu IPS.

Jak wynikało ze sprawozdań, po stronie aktywnej bilansu PBS w analizowanym okresie zauważalny był spadek należności od sektora niefinansowego oraz wzrost wartości dłużnych papierów wartościowych. W pasywach natomiast istotne zmiany zaszły w kapitale zapasowym, którego wartość w czerwcu ubiegłego roku wyniosła jedynie 14 tys. zł oraz w wyniku finansowym, którego ujemny wartość powiększyła się pięciokrotnie na przestrzeni lat 2017 i 2018, natomiast w ciągu pół roku bank zyskał prawie 48 mln zł. Z zestawienia opartego na danych prezentowanych przez bank nie wynikała jego trudna sytuacja finansowa. Zastanawiający natomiast był nagły wzrost wyniku finansowego. Dopiero przeprowadzone w końcu 2019 r. osza-

cowania wyraźnie wskazują na pozycje, które znacznie różnią się od siebie i jasno wskazują na zagrożenie upadłością.

Tabela 1. Porównanie wybranych danych finansowych przedstawianych przez Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku oraz danych finansowych ustalonych w wyniku Oszacowania na 28 lutego 2019 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	Dane przedstawiane przez PBS w Sanoku	Dane z Oszacowania 1	Różnica
Bilans			
Aktywa ogółem	2 904,342	2 837,136	-67,206
Należności od podmiotów niefinansowych	1 277,444	1 208,974	-68,470
Pasywa ogółem	2 904,342	2 837,136	-67,206
Kapitały własne	16,752	-52,117	-68,869
Rachunek zysków i strat			
Różnica wartości rezerw i aktualizacji	-50,804	-131,751	-80,947
Zysk netto	4,968	-63,900	-68,900

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PWC, *Raport z Oszacowania 1. Sporządzony na dzień 28 lutego 2019 r.*, 29 października 2019 r.

Zestawienie przedstawia pozycje, które najbardziej wpłynęły na zniekształcenie obrazu banku: należności od podmiotów niefinansowych oraz wysokość kapitałów własnych. Współczynnik kapitałowy Tier I obniżył się więc z 7,56% do 0,32% przy wymogu minimalnym 6%. Zauważalny jest też dalszy spadek wyniku finansowego, wbrew ukazanej wartościom w sprawozdaniu banku. Na podstawie badania wartości poszczególnych pozycji pod koniec 2019 roku stwierdzono, że aktywa Podkarpackiego Banku Spółdzielczego nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań.

Komisja Nadzoru Finansowego w połowie grudnia 2019 roku poinformowała Bankowy Fundusz Gwarancyjny o zaistnieniu przesłanek do przeprowadzenia restrukturyzacji. Wyodrębniona została funkcja krytyczna – obsługa jednostek samorządu terytorialnego, której ciągłość mogła zostać przerwana w przypadku upadłości Banku na skutek utraty wszystkich zgromadzonych środków JST nieobjętych gwarancjami³¹. 15 stycznia 2020 r. BFG wydał decyzję o zawieszeniu działalności Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku³² i rozpoczęciu przymusowej re-

³¹ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji PBS*, 17.01.2020, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/komunikat-prasowy.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

³² Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Decyzja. Sygn. sprawy DPR.721.4.2020*, Warszawa 15 stycznia 2020 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/decyzja-zawieszenie.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

strukturyzacji, a dwa dni później przejął kontrolę nad bankiem i wyznaczył administratora na rok. W dniu wszczęcia procesu nastąpiło umorzenie instrumentów kapitałowych wraz z należnymi odsetkami celem pokrycia strat do równowartości spadku kapitałów własnych o wartości –182,858 mln zł. Były nimi udziały członków spółdzielni oraz prawie 290 tys. szt. obligacji o łącznej wartości nominalnej 99 406 800 zł. Zastosowano także instrument instytucji pomostowej Bank Nowy BFG SA, który w całości stanowi własność funduszu, o kapitale 100 mln zł, gwarantującym kontynuację działalności PBS w Sanoku³³, do którego przeniesiono część praw majątkowych i zobowiązań banku.

Oszacowana wartość przenoszonych zobowiązań była większa niż wartość przenoszonych praw majątkowych, więc powstała różnicę pokryto dotacją od Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przeniesienie części działalności PBS wiązało się z wykonaniem takich czynności administracyjnych, jak: udostępnienie rozwiązania informatycznego w celu dokonania ewidencji przeniesienia, wydanie Instytucji Pomostowej dokumentów, ewidencji księgowej, systemów księgowych. Dotyczyło ono również mienia, zezwoleń, koncesji, przyznanych ulg. Przeniesienie zwrotne zostało zrealizowane 28 lutego 2020 r. w odniesieniu do praw majątkowych i zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy wartości niematerialnych i prawnych zawartej w 2015 roku między PBS a PBS IP sp. z o.o.

Wszczęcie przymusowej restrukturyzacji wiązało się też z uprawnieniem BFG do podejmowania uchwał w sprawach ujętych w ustawie i statucie banku, z zawieszeniem kompetencji rady nadzorczej, z rozwiązaniem zarządu, wygaśnięciem prokury i udzielonych pełnomocnictw. Elementy te są tożsame z procedurą, którą zastosowała Komisja Nadzoru Finansowego ustanawiając zarząd komisaryczny w SK Banku. Zamknięto kontrakt instrumentów pochodnych i ustalono wartość netto zobowiązań z nich wynikających, do systemu płatności lub systemu rozrachunku wprowadzono zlecenia rozrachunku lub podjęcia działań ku wykonaniu zobowiązań z tego wynikających. Zawieszono także kompetencje pozostałych organów banku.

Przeniesienie do Banku Nowego BFG S.A. wszystkich depozytów klientów detalicznych, mikrofirm i MŚP zapewniło ich bezpieczeństwo. Instytucja pomostowa ma prowadzić rachunki na niezmiennych zasadach, zmianie nie ulegają także warunki gwarancji oszczędności klientów. Wszczęcie procedury oznaczało dla klientów przeniesienie w całości środków do Banku Nowego BFG i kilkudniową przerwę techniczną w serwisach bankowości mobilnej i internetowej, a także w oddziałach banku. Klientom została zapewniona obsługa na niezmiennych zasadach, mimo znacznego przekształcenia dotychczasowo obsługującego ich podmiotu. Na stronie internetowej Banku Nowego BFG na bieżąco podawane są komunikaty o przebiegu procesu i związanych z tym warunkach świadczenia usług. Bezspornie, dzięki znacznie krótszemu okresowi oddziaływania na opinię publiczną informacji o problemach finansowych banku oraz zapewnieniu dostępności do środków i warun-

³³ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji...*, op. cit.

ków obsługi na niezmienionych zasadach, mimo chwilowej przerwy, zapobiega znacznemu ubytkowi depozytów na skutek wyciągania środków przez nieufnych klientów, jak ma to miejsce w przypadku postępowania upadłościowego³⁴.

Zastosowana procedura *resolution* kosztowała 182 mln zł, z czego 100 mln ponieśli posiadacze obligacji podporządkowanych, a 80 mln samorządy i duże firmy. W lutym 2020 r. Rada Nadzorcza PBS w Sanoku wniosła skargę na decyzję BFG, wskazując na wywołanie zaniepokojenia wśród klientów i destabilizację dotychczas bardzo dobrej sytuacji płynnościowej banku³⁵. Ministerstwo Finansów argumentowało podjętą decyzję ochroną banku przed upadłością oraz zabezpieczeniem znacznych środków jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw, które nie są objęte gwarancjami³⁶. Bezpieczeństwo interesów klientów indywidualnych, jednoosobowych działalności i MŚP w realiach słabej kondycji finansowej banku przejawia się utrzymaniem szansy na odzyskanie całości zdeponowanych środków, a nie, jak w przypadku upadłości, tylko do wysokości gwarantowanych 100 tys. euro.

W wyniku przeprowadzanej przymusowej restrukturyzacji utworzono instytucję pomostową, która w chwili obecnej charakteryzuje się dwiema istotnymi wartościami. Po pierwsze, przeniesienie zobowiązań i praw majątkowych pozbawiło elementu zagrożenia niewypłacalnością na skutek zbyt wysokiej różnicy aktywów i zobowiązań. Po drugie, Bank Nowy BFG przyjął rolę nowo powstałego na rynku banku. Choć zarządzany jest przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w związku z trwającym procesem przekształceń w podmiocie restrukturyzowanym, to sprawia wrażenie typowego banku oferującego wiele możliwości związanych z obsługą administracyjną, wysokością opłat i prowizji, a nawet ulg związanych z okresem pandemii. W ciągu roku mają nastąpić zmiany, które mają doprowadzić do poprawy kondycji lub upadłości „złej” części banku, zachowując jego funkcje w innym podmiocie. Zastanawiające jest jednak, czy powtórzy się scenariusz z państw europejskich, w których, mimo zastosowania tożsamego mechanizmu po wielu latach, podmiot ds. *resolution* wciąż jest w posiadaniu przeważającej większości udziałów instytucji pomostowej. W takim wypadku z biegiem czasu Bankowy Fundusz Gwarancyjny przestawałby stanowić wyłącznie instytucję wspierającą stabilność finansową, a stawałby się udziałowcem podmiotów gospodarczych.

Podsumowanie

Nadrzędnym celem stworzenia instytucjonalnych ram procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było ograniczanie kosztów związanych z interwencjami państwa na rzecz zapobiegania upadłości instytucji finansowych istotnych syste-

³⁴ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Komunikat prasowy z dnia 17 stycznia 2020 r.*, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/komunikat-prasowy.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

³⁵ <https://www.parkiet.com/Banki/302099994-Zaskarzona-decyzja-o-restrukturyzacji-PBS-Sanok.html> (dostęp: 17.06.2021).

³⁶ <https://www.money.pl/banki/restrukturyzacja-banku-pbs-ministerstwo-finansow-tlumaczy-dla-czego-byla-potrzebna-6470838284396161a.html> (dostęp: 17.06.2021).

mowo oraz utrzymanie bezpieczeństwa w systemie finansowym, z możliwie małymi zaburzeniami jego działania. Dotychczas mechanizm stosowany był przeważnie w stosunku do banków małych, spółdzielczych, stąd też ograniczone możliwości oceny jego skuteczności procesu na większą skalę. Od momentu wprowadzenia regulacji nie wystąpił kryzys porównywalny do tego z lat 2007–2009, dlatego nie jest możliwe dokonanie oceny skuteczności *resolution* w przypadku nagłego i poważnego załamania koniunktury, stanowiącego zagrożenie dla instytucji finansowych.

Zarówno SK Bank, jak i PBS w Sanoku, będące jednymi z największych banków spółdzielczych, wykazywały się zaniedbaniami w sprawozdawczości, która przedstawiała znacznie korzystniejszą sytuację finansową niż była w rzeczywistości. Alarmujące wartości poszczególnych pozycji wynikały z podejmowania nadmiernego ryzyka, niewłaściwego zarządzania ryzykiem kredytowym, ubytku funduszy własnych i niewypełniania zaleceń nadzoru. Następnie należy zauważyć skutki przejścia kontroli nad bankami przez Komisję Nadzoru Finansowego lub Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Ogłoszenie ustanowienia zarządu komisarycznego spowodowało niepokój wśród klientów, którzy wypłacali swoje środki w obawie przed ich stratą. Podejmowanie prób najpierw restrukturyzacji, później przejścia, trwało kilka miesięcy, w trakcie których reputacja banku wśród klientów uległa znacznemu pogorszeniu i stanowiła przesłankę do zrywania umów oszczędnościowych. Proces *resolution*, który zawiesił działalność PBS, został przeprowadzony w ciągu kilku dni i zapewnił utrzymanie ciągłości obsługi klientów oraz gwarancję bezpieczeństwa środków przekazanych do powstałej instytucji pomostowej. Mimo problemów banku, klienci uzyskali poczucie ochrony, co zapobiegło ubieganiu się o zwrot powierzonych mu środków.

Istotnym elementem obydwu postępowań są poniesione w związku z nimi koszty. W przypadku ogłoszenia upadłości następuje wypłata depozytów gwarantowanych w wysokości 100 tys. euro. Łączna kwota wypłacona przy upadłości SK Banku wyniosła 2,036 mld zł i z pewnością jej brak odczują banki zobowiązane do uiszczenia składek na BFG celem uzupełniania poziomu środków zgromadzonych w funduszu. Pozostałe aktywa znajdujące się w dyspozycji instytucji przekazywane są na pokrycie strat. Zaspokajanie wierzytelności w pierwszej kolejności dotyczy osób fizycznych, małych i średnich przedsiębiorców, straty dotyczą najboleśniej akcjonariuszy i wierzycieli z tytułu długu uprzywilejowanego. Masa upadłościowa zgodnie z przepisami jest jak najszybciej upłynniana przez syndyka według cen rynkowych. Dodatkowym kosztem procesu są liczne postępowania sądowe wytoczone przez poszkodowanych. W przypadku restrukturyzacji i przymusowej restrukturyzacji nie są konieczne wypłaty z BFG, gdyż środki są przenoszone do innego podmiotu (który przejmuje działalność albo jest instytucją pomostową). Koszty poniesione w przypadku PBS liczone były w setkach milionów, jednak w kwocie znacznie mniejszej niż przy SK Banku.

Resolution wywołuje jednak wątpliwości co do stosowania instrumentu *bail-in* w stosunku do instrumentów stanowiących własnością prywatną. Decyzja o umorzeniu zobowiązań banku oznacza pozbawienie środków z tytułu wierzytelności

inwestorów, akcjonariuszy, innych wierzycieli. Wykorzystanie instrumentu w celu dokapitalizowania upadającego banku nie wymaga zgody wyżej wymienionych podmiotów. Oznacza nadrzędną decyzję administracyjną organu władzy publicznej i nie przewiduje zawierania w tej sprawie porozumień. Na etapie implementacji prawa unijnego do polskiego porządku prawnego pojawiły się nawet zarzuty niezgodności proponowanych przepisów z Konstytucją RP.

Proces *resolution* na razie sprawdza się w zakresie ochrony interesów klientów banków zagrożonego upadłością. Instrument instytucji pomostowej pozwala przenieść do niej środki, równocześnie umożliwiając naprawę wydzielonej, najbardziej problematycznej części działalności. W przypadku niepowodzenia podejmowanych w stosunku do niej środków zostaje ogłaszana upadłość, a deponenci stają się swoistymi klientami organu właściwego ds. *resolution*. Przykład zastosowania procesu w krajach europejskich dowodzi, że stan ten może utrzymywać się przez kilka lat, jak miało to miejsce w przypadku włoskiego funduszu Atlas. W takiej sytuacji zwraca się uwagę na wzrost ryzyka systemowego generowanego przez instytucję, która wspiera proces *resolution*. Nie ma natomiast dowodów na skuteczność zastosowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku kilku zagrożeń upadłością występujących w podobnym czasie lub w przypadku dużego banku, posiadającego znacznie większe aktywa niż banki spółdzielcze. Zastosowanie w takim przypadku instrumentu *bail-in* z pewnością spowodowałoby istotne negatywne skutki.

Bibliografia

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Decyzja. Sygn. sprawy DPR.721.4.2020*, Warszawa 15 stycznia 2020 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/decyzja-zawieszenie.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji PBS*, 17.01.2020, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/komunikat-prasowy.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Komunikat prasowy z dnia 17 stycznia 2020 r.*, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/komunikat-prasowy.pdf> (dostęp: 17.06.2021).

Barbagallo C., *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, Banca d'Italia, Roma 2017.

Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 7 June 2017 concerning adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popular Español S.A., (the "Institution" with a Legal Entity Identifier: 80H66LPTVDLM0P28XF25, Addressed to FROB (SRB/EES/2017/08).

Decyzja przyjęta przez Komitet Zarządzający FROB 7 czerwca 2017 r. w sprawie Banco Popular Español SA.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz

zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU.

Folwarski M., Kil K., *Pozycja konkurencyjna i stabilność banków spółdzielczych w Polsce na przykładzie podmiotów z województwa małopolskiego*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Małe banki i instytucje okołobankowe w świetle pokryzysowych regulacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.

Freudenthaler D., Gromova-Schneider A., Haentjens M., Hormaeche Lazcano M., Huber D., Jennings-Mares J., Lintner P., Merc G., Qefalia L., Smolenska A., Stiefmueller Ch. M., van Heukelum E., *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD*, World Bank Group Finance & Markets, Financial Sector Advisory Center (FinSAC), April 2017.

<https://gpwcatalyst.pl/notowania-obligacji-obligacje-spoldzielcze> (dostęp: 17.06.2021).

<https://warszawa.pr.gov.pl/news/520> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.bancaditalia.it/media/appfondimenti/2016/crisi-banca-marche/> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.bfg.pl/dla-instytucji-finansowych/skladki/oplaty-i-skladki-na-fundusze-bfg-dane-historyczne/> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.money.pl/banki/restrukturyzacja-banku-pbs-ministerstwo-finansow-tlumaczy-dlaczego-byla-potrzebna-6470838284396161a.html> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.parkiet.com/Banki/302099994-Zaskarzona-decyzja-o-restrukturyzacji-PB-S-Sanok.html> (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.parkiet.com/Banki/312029995-Resolution-juz-bylo-cwiczone.html> (dostęp: 17.06.2021).

https://www.repubblica.it/economia/2017/05/15/news/affari_finanza_banca_etruria_boschi-165485679/ (dostęp: 17.06.2021).

<https://www.rp.pl/Banki/304039901-Niepokojaca-kondycja-bankow-spoldzielczych.html> (dostęp: 17.06.2021).

Janusz A., *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2013, vol. XLVII, 3.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Harmonogram działań UKNF wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 23 listopada 2015 r.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Ustanowienie zarządu komisarycznego w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 11 sierpnia 2020 r.

Komisja Nadzoru Finansowego, *Zawieszenie działalności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku*, 21 listopada 2015 r.

Laeven L., Valencia F., *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, [w:] IMF Working Paper WP/10/146, International Monetary Fund, June 2010.

Lepszyński B., *Model biznesowy bankowości spółdzielczej wobec wyzwań rynkowych i regulacyjnych*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, Warszawa 2017.

Merler S., *Four small banks: resolution via bridge bank and asset management vehicle tools to avoid full bail-in (2015)*, [w:] *Bank Resolution and "Bail-in" in the EU: Selected Cases Pre and Post BRRD*, World Bank Group Finance & Markets, Financial Sector Advisory Center (FinSAC), Vienna, Austria, November 2016.

Nowacka A., Szewczyk-Jarocka M., *Lokalny charakter działalności banków spółdzielczych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 250, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Polle M., *Tradycyjny model biznesowy banku musi się zmienić*, „Banki spółdzielcze wobec aktualnych wyzwań, Głos banków spółdzielczych” 2019, nr 1.

Przepisy zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 („SRM”).

PWC, *Raport z Oszacowania 1. Sporządzony na dzień 28 lutego 2019 r.*, 29 października 2019 r.

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

Szewczyk Ł., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ resolution*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 356, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Uchwała nr 87/DGD/2015 Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie realizacji wypłat środków gwarantowanych deponentom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa.