

*Agnieszka Ostalecka*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Bankowe fundusze naprawcze jako koncepcja ograniczania zaangażowania środków publicznych w przewyżnianie kryzysu finansowego**

### **1. Wprowadzenie**

Kryzys *subprime*, który rozpoczął się na rynku kredytów hipotecznych o obniżonej jakości w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie 2007 r., w niedługim czasie rozprzestrzenił się na inne kraje, stając się globalnym kryzysem finansowym. Pojawienie się kryzysu przyczyniło się do ogromnych strat instytucji finansowych i upadłości części z nich bądź wymagało niezwykle kosztownej pomocy państwa, aby tego uniknąć. Kryzys na rynkach finansowych nie pozostał bez wpływu na sferę realną, pogrążając w recesji gospodarki wielu krajów. Spadek zaufania skutkował bowiem gwałtownym ograniczeniem podaży kredytu, jak również zaostreniem warunków kredytowania (zjawisko *credit crunch*), co powodowało odcięcie przedsiębiorstw od źródeł finansowania i związany z tym spadek aktywności gospodarczej.

Skala kryzysu wymagała podjęcia nadzwyczajnych działań przez banki centralne i rządy krajów dotkniętych kryzysem. Aby przywrócić stabilność finansową i chronić deponentów przed stratami, rządy państw należących do Unii Europejskiej i na całym świecie udostępniały gigantyczne kwoty<sup>1</sup> ze środków

<sup>1</sup> Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego bezpośrednio, finansowane ze środków publicznych koszty netto kryzysu wynoszą dla krajów uprzemysłowionych grupy G-20 średnio 2,7% PKB, aczkolwiek łączne kwoty wsparcia, do którego udzielenia się zobowiązano, w tym gwarancje i pozostałe zobowiązania warunkowe, sięgają średnio 25% PKB.

publicznych celem wsparcia swoich krajowych sektorów finansowych<sup>2</sup>. Pomoc ta, niezbędna w obliczu jednego z najpoważniejszych kryzysów finansowych w historii gospodarczej świata, jest jednak ogromnym obciążeniem dla podatników, czego skutki będą odczuwalne jeszcze przez wiele lat, w wyniku znaczącego wzrostu długu publicznego krajów dotkniętych kryzysem.

Kryzys, który pojawił się na światowych rynkach w 2008 r., odsłonił wiele słabości systemu finansowego i spowodował konieczność podjęcia rozmów na temat nowego kształtu tego systemu. Po wybuchu kryzysu i doświadczeniu skali jego negatywnych następstw dla międzynarodowego systemu finansowego i gospodarki światowej, już nikt nie miał wątpliwości, że system ten wymaga gruntownych zmian w celu wyeliminowania słabości, które ujawnił kryzys finansowy. Celem artykułu jest prezentacja koncepcji bankowych funduszy naprawczych jako rozwiązania mającego na celu obciążenie sektora bankowego kosztami upadłości banków, a co za tym idzie, zmniejszenie zaangażowania środków publicznych w przezwyciężanie kryzysów finansowych w przyszłości.

## **2. Bankowe fundusze naprawcze jako element planu działań Komisji Europejskiej**

Skala kryzysu oraz niespotykany dotąd zakres jego oddziaływania uwypukliły konieczność podjęcia międzynarodowych, skoordynowanych działań w celu jego przezwyciężenia, jak również – w późniejszym okresie – wprowadzenia rozwiązań minimalizujących występowanie tak poważnych zaburzeń w przyszłości. W obliczu kryzysu stało się jasne, że system finansowy wymagał wprowadzenia zmian na szczeblu międzynarodowym w zakresie zasad funkcjonowania agencji ratingowych, nadzoru nad rynkiem finansowym czy systemu regulacji działalności banków. Aby wprowadzić te zmiany, niezbędna jest współpraca i koordynacja działań nie tylko na poziomie krajowym, ale też ponadnarodowym.

Plan działań Unii Europejskiej polega na wdrożeniu poczynionych przez grupę G-20 zobowiązań w zakresie reformy systemu finansowego<sup>3</sup>. Program reform proponowany przez Komisję Europejską opiera się na czterech głównych zasadach: przejrzystości, odpowiedzialności, wzmacnianiu nadzoru oraz zapobieganiu sytuacjom kryzysowym i zarządzaniu nimi.

---

<sup>2</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego. Bankowe fundusze naprawcze*, Komisja Europejska, KOM(2010) 254 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 2.

<sup>3</sup> *Plan działań Unii Europejskiej na rzecz reformy sektora finansowego*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, Bruksela 2010.

Program ten zawiera szereg środków legislacyjnych, które Komisja Europejska zaproponowała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europy, mających zapobiec powtórzeniu się obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego.

Wprowadzenie bankowych funduszy naprawczych jest proponowane w ramach ostatniej z wymienionych zasad planu, tj. zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania nimi. Według tej zasady, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego na tak dużą skalę jak kryzys *subprime*, należy w systemie finansowym zakorzenić kulturę ostrożności i przeczności. Realizacji tego celu mają służyć następujące inicjatywy<sup>4</sup>:

- dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych,
- udoskonalanie standardów rachunkowości,
- bankowe fundusze naprawcze,
- działania ukierunkowane na zwiększenie zaufania konsumentów.

Pierwsza z przedstawionych inicjatyw Komisji Europejskiej polega na wprowadzeniu wypracowanych wspólnie przez Financial Stability Board, G-20 i Komitet Bazylejski zmian do dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (*Capital Requirement Directive – CRD IV*). Zmiany te mają na celu ograniczenie angażowania środków publicznych w celu dokapitalizowania banków dotkniętych kryzysem m.in. poprzez poprawę jakości i ilości kapitału w posiadaniu banków, wprowadzenie buforów kapitałowych i zapewnienie gromadzenia kapitału w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, który mógłby następnie zostać wykorzystany w czasie gorszej koniunktury czy w przypadku pogarszania się sytuacji finansowej banku<sup>5</sup>.

Drugą z wymienionych inicjatyw są prace w kierunku globalnej konwergencji i udoskonalania standardów rachunkowości, tak aby gwarantowały one lepszą wartość informacyjną tworzoną przez system sprawozdawczości finansowej, jak również lepiej odzwierciedlały wartość fundamentalną przedsiębiorstw.

Trzecia inicjatywa to bankowe fundusze naprawcze, których celem jest przenieście kosztów upadłości banków na same banki zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

W ramach ostatniej z wymienionych inicjatyw, tj. zwiększania zaufania konsumentów usług finansowych, Komisja Europejska chce wprowadzić rozwiązania lepiej chroniące interesy konsumentów. Jednym z fundamentalnych rozwiązań przyczyniających się do zwiększenia zaufania konsumentów jest istnienie wiarygodnych i dobrze chroniących ich interesy systemów gwarantowania depozy-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>5</sup> *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Regulating Financial Services for Sustainable Growth*, 2.06.2010 COM(2010) 301 final, European Commission, Brussels 2010, s. 6.

tów. Dlatego też dokonano przeglądów i zarekomendowano wprowadzenie zmian w zakresie systemów gwarancyjnych. Krótko po kryzysie finansowym jednym z działań przeprowadzonych w krajach Unii Europejskiej było podniesienie minimalnego limitu gwarancyjnego do poziomu 50 tys. euro (niektóre kraje ustawiły wyższy niż minimalny poziom gwarancji), a od 1 stycznia 2011 r. – 100 tys. euro. Komisja chce także zwiększyć poziom ochrony w odniesieniu do systemów rekompensat inwestorów giełdowych, jak również przywrócić się możliwościom zwiększenia poziomu ochrony w ramach ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych. Działania te są więc ukierunkowane na zapewnienie lepszej ochrony klientów instytucji finansowych, co niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia ich zaufania do systemu finansowego – kwestii szczególnie ważnej w sytuacji występowania zaburzeń, gdyż ogranicza to ryzyko zachowań irracjonalnych.

### **3. Istota i charakterystyka bankowych funduszy naprawczych**

Sposobem na zmniejszenie obciążenia państwa z tytułu kosztów ponoszonych na ratowanie systemu finansowego przed całkowitą zapaścią jest pomysł wprowadzenia bankowych funduszy naprawczych. Obecny kryzys finansowy spowodował konieczność bezprecedensowego zaangażowania pieniędzy publicznych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej i pomoc finansową bankom. Skala tej pomocy była tak duża, że jednym z nadrzędnych celów reformy systemu finansowego było opracowanie rozwiązania, które zerwie z zasadą zaangażowania pieniędzy podatników w pomoc instytucjom finansowym. Sposobem na ograniczenie zaangażowania finansowego państwa w procesie zarządzania kryzysem finansowym mają być bankowe fundusze naprawcze. Koncepcja ta powstała w oparciu o założenie, że koszty kryzysu bankowego powinni ponosić przede wszystkim akcjonariusze i niezabezpieczeni wierzyciele banków, a nie podatnicy.

Jak wskazuje komisarz ds. rynku wewnętrznego i usług, Michel Barnier: „musimy zbudować system, w którym to sektor finansowy ponosiłby koszty przyszłych kryzysów w sektorze bankowym. Dlatego to od banków należy wymagać wkładu w fundusz, którego celem byłoby nadzorowanie upadłości banków, ochrona stabilności finansowej oraz ograniczanie efektu domina. Nie chodzi jednak o fundusz ratunkowy. Europa powinna iść w awangardzie rozwoju wspólnych koncepcji, służąc za wzór współpracy, możliwy do przeniesienia na skalę światową”<sup>6</sup>. Środki funduszy nie byłyby wykorzystywane do ratowania

<sup>6</sup> *Banki zapłacą za bankrutów*, artykuł dostępny na stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu> (1.03.2011).

bądź dofinansowania banków, ale wyłącznie do zagwarantowania, że ewentualna upadłość banku przebiega w kontrolowany sposób, ograniczając groźbę destabilizacji całego systemu finansowego.

Środki funduszu nie stanowią więc swoistej polisy ubezpieczeniowej dla banków, co oznacza, że celem ich gromadzenia jest nie tyle ochrona banków przez upadłością, ile zapewnienie, że postępowanie upadłościowe będzie przebiegać w sposób uporządkowany, nie stwarzając tym samym zagrożenia dla systemu bankowego. Założenie to jest niezwykle istotne, gdyż przeznaczanie środków funduszu na ratowanie banków przed niewypłacalnością spotęgowałoby zjawisko pokusy nadużycia, które i tak nasiliło się w wyniku działań podejmowanych w trakcie kryzysu. Banki mające świadomość istnienia bezwarunkowej ochrony przed niewypłacalnością, miałyby dodatkowe bodźce do podejmowania nadmiernego ryzyka w ich działalności w nadziei na pomoc finansową ze środków funduszu. Natomiast dzięki jasno sprecyzowanemu i przejrzystemu sformułowaniu zasad działalności bankowych funduszy naprawczych i wskazaniu akcjonariuszy i niezabezpieczonych wierzycieli banku, jako podmiotów, które pierwsze ponoszą koszty upadłości banków, wydaje się, że uda się uniknąć problemu pokusy nadużycia związanej z istnieniem tego typu funduszy. Co więcej, to obecnie istnieje w systemie pokusa nadużycia, ponieważ nie ma alternatywy dla rządowych operacji ratunkowych, co dodatkowo przemawia za stworzeniem bankowych funduszy naprawczych.

W związku z powyższym Komisja popiera ustanowienie *ex ante* funduszy naprawczych finansowanych z opłat nałożonych na banki, mających ułatwić przeprowadzenie postępowania naprawczego w odniesieniu do upadających banków w sposób pozwalający uniknąć efektu domina i umożliwiający normalną likwidację banku w takich ramach czasowych, w których nie dochodzi do gwałtownej „wyprzedaży” aktywów<sup>7</sup>.

#### 4. Zasady działania bankowych funduszy naprawczych

Według komunikatu Komisji Europejskiej<sup>8</sup> zasady finansowania funduszy naprawczych mają za zadanie realizację dwóch celów. Po pierwsze, zgromadzenie niezbędnych funduszy (uwzględniających prawdopodobieństwo i koszty postępowań upadłościowych), po drugie zaś, uczynienie tego w sposób, który stwarza bodźce do właściwych zachowań, zmniejszając tym samym ryzyko prze-

<sup>7</sup> Komunikat Komisji..., s. 2.

<sup>8</sup> *Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Bank Resolution Funds*, COM(2010) 254 final, European Commission, Brussels 2010, s. 7.

prowadzenia postępowań naprawczych. Komisja Europejska dokonuje wyboru najwłaściwszego parametru, spośród trzech branych pod uwagę (tabela 1), który stanowiłby podstawę naliczania składek wnoszonych do funduszu przez banki.

Tabela 1. Zalety i wady parametrów bazowych możliwych do wykorzystania w naliczaniu składek wnoszonych przez banki do bankowych funduszy naprawczych

Parametr bazowy naliczania składek	Zalety parametru bazowego	Wady parametru bazowego
Aktywa banków	Aktywa banków są uważane za dobry wskaźnik podejmowanego przez nie ryzyka i właściwie odzwierciedlają prawdopodobieństwo upadłości banku, a przez to również konieczności przeprowadzenia postępowania upadłościowego. Pośrednio odzwierciedlają kwotę potrzebną na przeprowadzenie postępowania naprawczego danego banku	Aktywa banków są już przedmiotem ostrożnościowych, ważonych ryzykiem wymogów kapitałowych w postaci narzutów kapitałowych, co w praktyce stanowiłoby dodatkowy wymóg kapitałowy
Zobowiązania banków	Dobrze ukazują wielkość kwot, jakie byłyby potrzebne w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego. Koszty tego postępowania będą wynikać z potrzeby wsparcia określonych zobowiązań (z wyłączeniem kapitału i zabezpieczonych zobowiązań, np. depozytów). Są uważane za najwłaściwszą bazę do naliczania opłat przez MFV	Zobowiązania banku nie stanowią dobrego wskaźnika podejmowanego przez nie ryzyka
Zyski i wypłacane pracownikom premie	Stanowią wskaźnik wielkości banku i nawiązują do zasady „zanieczyszczający płaci” ( <i>polluter pays</i> )	Zyski i premie nie są bezpośrednio związane z kwotami potrzebnymi na przeprowadzenie postępowania naprawczego, jak również z prawdopodobieństwem upadłości banku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Bank Resolution Funds*, COM(2010) 254 final, European Commission, Brussels 2010, s. 7, 8.

Zgodnie z założeniami Komisji wybór najwłaściwszej bazy do naliczania składek spośród trzech wyżej zaprezentowanych powinien m.in. uwzględniać poziom podejmowanego przez banki ryzyka, systemowy charakter niektórych banków czy uniknięcie zakłóceń konkurencji.

Każdy bankowy fundusz naprawczy powinien otrzymywać składki od instytucji, którym udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności w danym państwie członkowskim; składki te powinny uwzględniać również oddziały tych instytucji ustanowione w pozostałych państwach członkowskich. Jednostki zależne podlegałyby zatem opłatom w państwach przyjmujących, a oddziały podlegałyby opłatom w państwach macierzystych. Gdyby wszystkie państwa członkowskie nałożyły opłaty na instytucje finansowe zgodne z tymi zasadami, można byłoby uniknąć ryzyka związanego z wielokrotnym obciążeniem opłatami i wystąpieniem zakłóceń konkurencji<sup>9</sup>.

Innym problemem było rozstrzygnięcie, czy składki banków mają być pobierane *ex ante* czy *ex post*. Komisja stoi na stanowisku, że fundusze powinny być gromadzone *ex ante*, gdyż gromadzenie ich *ex post* działałoby procyklicznie i prowadziło do dodatkowych obciążeń budżetów publicznych w trakcie kryzysu finansowego, kiedy to władze mają największe trudności w wyasygnowaniu dodatkowych środków<sup>10</sup>. Założenie prefinansowania funduszy jest zgodne z ogólną koncepcją utworzenia funduszy jako sposobu zmniejszenia zaangażowania środków publicznych w proces zarządzania kryzysem finansowym. Wskazuje się jednak, że pomimo założenia finansowania *ex ante*, sektor finansowy powinien pokrywać wszystkie koszty postępowań naprawczych, w razie konieczności wykorzystując mechanizmy finansowania *ex post*.

Całkowita kwota funduszu pozostaje na razie kwestią otwartą – Międzynarodowy Fundusz Walutowy proponuje, aby stanowiła ona 2–4% PKB<sup>11</sup>. Wskazuje się przy tym, że kwota ta powinna być niższa niż kwoty przeznaczane przez rządy państw na wsparcie dla sektora bankowego, gdyż istnienie funduszy naprawczych ma właśnie uprzedzić konieczność interwencji rządu mającej na celu ratowanie banków.

Środki gromadzone w funduszu poprzez składki wnoszone przez banki (na dzień dzisiejszy nie przewiduje się rozszerzenia zakresu podmiotów o fundusze inwestycyjne czy zakłady ubezpieczeń) mają być przeznaczane na finansowanie działań naprawczych podejmowanych w stosunku do banków, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Nie będą one jednak przeznaczane na ratowanie ich przed niewypłacalnością, ale na pokrycie kosztów postępowania

---

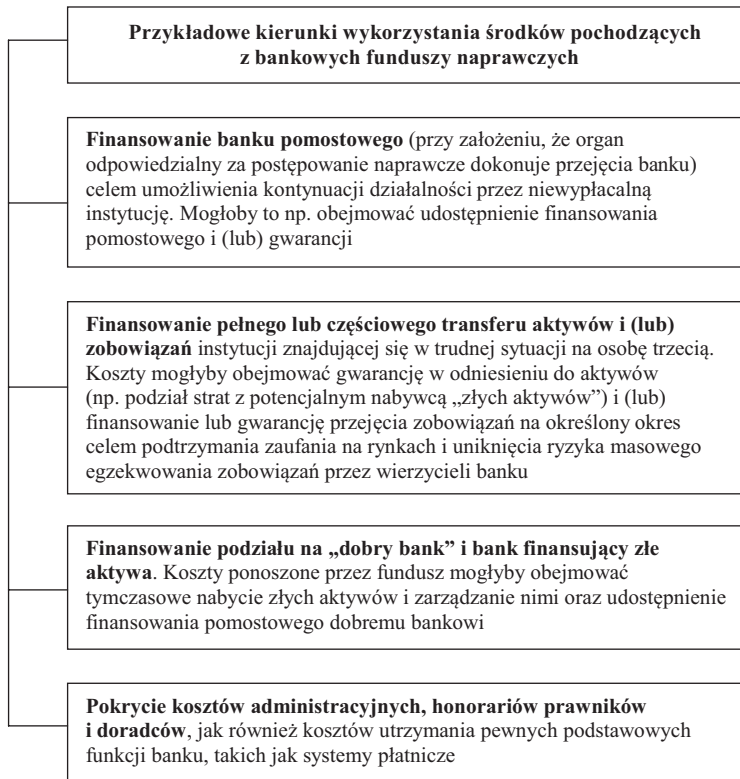
<sup>9</sup> *Opinia Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, COM(2010) 254 wersja ostateczna, INT/525, Bruksela 2011, s. 7, 8.*

<sup>10</sup> *Komunikat Komisji...*, s. 9.

<sup>11</sup> *Banki zapłacą za bankructwa*, artykuł dostępny na stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu> (1.03.2011).



naprawczego. Przykłady kierunków wykorzystania środków z bankowych funduszy naprawczych prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Możliwości wykorzystania środków z bankowych funduszy naprawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Komunikat Komisji...*, s. 10.

Ze względu na to, że z czasem fundusze naprawcze mogą osiągnąć duże rozmiary, kwestią zasadniczą staje się wypracowanie sposobu zarządzania tymi środkami. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że bankowe fundusze naprawcze powinny pozostać oddzielone od budżetu krajowego. Także Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w opinii dotyczącej Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie bankowych funduszy naprawczych<sup>12</sup>, zgadza się co do tego, że ich funkcjonalna niezależność od rządu pozwoliłaby zagwarantować wykorzystanie funduszy wyłącznie na potrzeby finansowania działań naprawczych, a nie na inne cele. EKES podziela również obawy Komisji, że rezygnacja z ustanowienia

<sup>12</sup> *Opinia Sekcji Jednolitego Rynku...*, s. 9.



specjalnych funduszy naprawczych mogłaby prowadzić do zwiększonego uzależnienia sektora finansowego od środków publicznych, a także wzmacniać ryzyko nadużycia wiążące się z problemem instytucji, które są „zbyt duże, by mogły zbankrutować”. EKES uważa, że podobnie jak fundusze gwarantowania depozytów, środki pozyskane z opłat powinny podlegać kontroli i zarządzaniu przez organy inne niż odpowiedzialne za kwestie fiskalne, tj. organy odpowiadające za zapewnienie zarządzania ramami stabilności finansowej.

Bieżące zarządzanie bankowym funduszem naprawczym powinno zostać – zdaniem Komisji – powierzone tym organom, które byłyby odpowiedzialne za przeprowadzanie postępowań naprawczych wobec instytucji finansowych i posiadałyby status niezależnych organów wykonawczych. Funkcjonalna niezależność od rządu pozwoliłaby zagwarantować wykorzystywanie funduszy wyłącznie na potrzeby finansowania działań naprawczych. Szczegóły rozwiązań dotyczących zarządzania muszą jeszcze zostać dopracowane, sformułowano już jednak pewne ogólne zasady<sup>13</sup>:

- środki funduszu powinny być inwestowane w dobrze zdywersyfikowany geograficznie portfel aktywów niebankowych o wysokiej płynności oraz o niskim ryzyku kredytowym i rynkowym, w sposób stanowiący wsparcie dla gospodarki realnej;

- w zakresie wykorzystania środków Komisja zamierza ustanowić zharmonizowane ramy dla postępowań naprawczych, które powinny służyć uniknięciu różnic wynikających ze sposobu stosowania przez organy krajowe uprawnień i narzędzi naprawczych, a tym samym ograniczyć zakłócenia konkurencji; będą one określały, kiedy i w jaki sposób możliwe jest sięgnięcie po środki funduszu;

- w odniesieniu do rozwiązań mających zastosowanie w przypadku postępowania naprawczego o charakterze transgranicznym Komisja zamierza przedłożyć wnioski dotyczące wprowadzenia jasnych zasad w zakresie wymaganej koordynacji; centralnym elementem tych rozwiązań mogłyby być kolegia reprezentujące organy odpowiedzialne za postępowania naprawcze, które umożliwiłyby podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących przygotowań do przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec transgranicznej grupy bankowej pod nadzorem instytucji takiej jak przyszły Europejski Organ Nadzoru Bankowego, którego utworzenie zaproponowała Komisja. Tego rodzaju plany dotyczące postępowania naprawczego, oparte na jasnych, określonych w przepisach prawnych zasadach, obejmowałyby również dyskusje nad sprawiedliwym podziałem obciążeń oraz nad dzieleniem się kosztami przez fundusze naprawcze finansowane przez sektor prywatny.

---

<sup>13</sup> *Komunikat Komisji...*, s. 12.

Pełne wyposażenie bankowych funduszy naprawczych w odpowiednie środki wymaga czasu, zaś wkład wnoszony przez banki mógłby być określony tak, aby pobudzać banki do prawidłowego zachowania, ograniczając tym samym ryzyko konieczności odwołania do działań naprawczych. Konieczne jest ponadto odpowiednie wyważenie przewidywanych obciążeń, tak aby nie zdławić spodziewanego ożywienia koniunktury i nie podnieść kosztów kredytowania gospodarki realnej<sup>14</sup>.

## 5. Podsumowanie

Główną troską Komisji Europejskiej w zakresie idei wprowadzenia bankowych funduszy naprawczych było to, by pieniądze podatników nie zostały już nigdy więcej wykorzystane do pokrywania strat ponoszonych przez banki. Koncepcja Komisji polega na wprowadzeniu zharmonizowanej sieci krajowych bankowych funduszy naprawczych finansowanych *ex ante* i powiązanych ze zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej.

Z uwagi na fakt, że niektóre kraje, takie jak Szwecja czy Niemcy, już wprowadzają opłaty, podatki i systemy pobierania należności od swoich banków krajowych, należy omówić i uzgodnić zbiór wspólnych podstawowych zasad i parametrów dotyczących opłat, ażeby nie dopuścić do zakłóceń konkurencji w sektorze finansowym Unii Europejskiej.

W zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania funduszy naprawczych Komisja stanęła przed wyzwaniem opracowania takiego kształtu tych funduszy, które nie zwiększałyby pokusy nadużycia. Realizacji tego celu służy ograniczenie w zakresie wykorzystania środków pochodzących z tych funduszy wyłącznie do finansowania uporządkowanego przebiegu postępowania upadłościowego banku, bez możliwości przeznaczania środków na ich dokapitalizowanie czy inne formy finansowego wsparcia. Fundusze te nie mogą być zatem przeznaczane na ratowanie banków przed niewypłacalnością, a wyłącznie na sfinansowanie kosztów procedur upadłościowych, tak aby upadłość ta nie zwiększała ryzyka systemowego. Istotne jest w tym zakresie jasne określenie, że udziałowcy i niezabezpieczeni wierzyciele muszą jako pierwsi ponieść konsekwencje upadłości banku.

---

<sup>14</sup> *Inicjatywy i opinie Komisji Europejskiej maj 2010 (wybrane)*, Sprawozdanie nr 38/2010, Kancelaria Senatu, Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Bruksela 2010, s. 12.

Innym rozwiązaniem ograniczającym ryzyko nadużycia jest wyraźne oddzielenie tego funduszu od budżetu krajowego, co daje gwarancję, że środki funduszu zostaną przeznaczone wyłącznie na cele związane z finansowaniem postępowań upadłościowych. Włączenie ich do budżetu ogólnego powodowałoby silną pokusę do wykorzystania środków na inne cele, ale także fakt uzależnienia sektora bankowego od środków publicznych.

Pojawiają się obawy, że bankowe fundusze naprawcze wpłyną na potencjał kredytowy sektora bankowego przez wykorzystanie zasobów do innych celów, a przez to ograniczenie podaży kredytu dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wydaje się jednak, że skala negatywnych skutków dla gospodarki będzie większa w przypadku udzielania wsparcia finansowego bankom w trakcie kryzysu wprost z budżetu krajowego, co przyczynia się do wzrostu długu publicznego kraju. Ostatni kryzys finansowy pokazał, że angażowanie środków publicznych w ratowanie banków przyczynia się do obciążenia kosztami takich akcji obecnych i przyszłych pokoleń.

Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast wielkość bankowych funduszy naprawczych, jak również termin ich wprowadzenia z uwagi na konieczność obciążenia opłatami banków osłabionych po ostatnim kryzysie finansowym. Na problem ten zwrócono uwagę w opinii Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji wydanej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, wskazując, że „władze krajowe i międzynarodowe wywierają presję na sektor bankowy, aby złagodził sytuację, kredytując w większym stopniu gospodarkę realną, gdy tymczasem nowe zasady ostrożnościowe, nowe wymogi kapitałowe i nowe podatki zmniejszają płynność systemu, który jeszcze nie otrząsnął się w pełni z kryzysu”<sup>15</sup>.

Dlatego też o ile sama koncepcja stworzenia bankowych funduszy naprawczych wydaje się słuszna i realizuje założenie Komisji Europejskiej co do wypracowania rozwiązania mającego na celu zmniejszenie zaangażowania publicznych pieniędzy w proces przezwyciężania kryzysu finansowego, o tyle projekt ten wymaga jeszcze doprecyzowania. W szczególności należy oszacować, ile kosztowałby cały system, w jakim zakresie wywierałby on wpływ na potencjał kredytowy sektora bankowego oraz kiedy system bankowych funduszy naprawczych stanie się dostatecznie silny lub osiągnie swoją docelową wielkość. Ponadto należy mieć na uwadze konieczność uprzednich uzgodnień państw członkowskich co do przyjęcia wspólnych metod i jednolitych zasad pozwalających uniknąć zakłóceń konkurencji.

---

<sup>15</sup> *Opinia Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji...*, s. 2.

## Literatura

- Banki zapłacą za bankructwa*, artykuł dostępny na stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu> (1.03.2011).
- Banki zapłacą za bankrutów*, artykuł dostępny na stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu> (1.03.2011).
- Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Regulating Financial Services for Sustainable Growth*, 2.06.2010 COM(2010) 301 final, European Commission, Brussels 2010.
- Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The European Central Bank. Bank Resolution Funds*, COM(2010) 254 final, European Commission, Brussels 2010.
- Inicjatywy i opinie Komisji Europejskiej maj 2010 (wybrane)*, Sprawozdanie nr 38/2010, Kancelaria Senatu, Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Bruksela 2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego. Bankowe fundusze naprawcze*, Komisja Europejska, KOM(2010) 254 wersja ostateczna, Bruksela 2010.
- Opinia Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, COM(2010) 254 wersja ostateczna, INT/525, Bruksela 2011.
- Plan działań Unii Europejskiej na rzecz reformy sektora finansowego*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, Bruksela 2010.

## Bank Resolution Funds – A Concept for Reducing the Engagement of Public Funds in Counteracting the Financial Crisis

The scope of the subprime crisis necessitated the engagement of public funds on an unprecedented scale, leading to budgetary problems faced by a number of countries. In connection with the above, one of the major components of reforming the financial system is the principle according to which it is the banks that should cover the losses of banking failures. Within the framework of the concept, the European Commission supports the establishment of bank resolution funds, funded by a levy on banks. The funds would not be used to bail out banks or provide them with additional financing, but exclusively to introduce resolution programmes in failing banks, preventing the occurrence of the domino effect.

**Agnieszka Ostalecka** – doktor, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki, Katedra Finansów i Rachunkowości.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* kryzysy finansowe, bezpieczeństwo systemu finansowego.

*e-mail:* a.ostalecka@ae.jgora.pl