

NBS

12/2017

### Grupowy plan naprawy

W całej nowożytnej historii straty wynikające z kryzysów bankowych były pokrywane przez budżety państw. Po zapaści roku 2008 postanowiono zmienić tę praktykę. Teraz instytucje finansowe mają zgromadzić środki na sfinansowanie procesu restrukturyzacji lub pokrycia strat związanych z ich likwidacją. Jest to zupełnie nowe podejście do nich, będące reakcją na słuszne oskarżenia, że banki prywatyzują zyski, a upubliczniają straty.

Podstawą nowego kształtu norm nadzorczych dla banków są: *Rozporządzenie nr 575/2013 UE w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji finansowych i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE w sprawie warunków funkcjonowania instytucji finansowych*. Określają one wyraźnie drogę odejścia od reguł Bazylei II, która luzowała normy ostrożnościowe dla banków. Nowe podejście zakłada: coraz więcej kapitału lepszej jakości i zwiększone bezpieczeństwo płynności banków. Ma to zapewnić większą odporność banków na nowe kryzysy.

Rozwinięciem tej zasady jest Dyrektywa 2014/59/UE ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych. Chodzi w niej o utworzenie narzędzi pozwalających na szybką interwencję w stosunku do instytucji mających problemy finansowe. Naprawa powinna przebiegać bez wsparcia podatników. W ślad za tym EBA (*European Banking Authority*) w lipcu 2015 r. przedstawiła wytyczne w sprawie planów naprawy. Później pojawiło się Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2016/1075 uzupełniające dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i przymusowej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Już te podstawowe i bardzo obszerne regulacje pokazują ogrom prac angażujących liczne instytucje doradcze. Obawę budzi to, iż tworzone są one chaotycznie, przez różne zespoły doradcze, bez spójnej myśli przewodniej w gronie decydentów. Można podejrzewać, że decydenci nie są świadomymi autorami regulacji. Niestety taki tryb tworzenia reguł nadzorczych występuje też w Polsce. Stąd czasem brak spójności między rozporządzeniami Ministra Rozwoju i Finansów, a przepisami prawnymi KNF oraz BFG.

Dyrektywa 2014/59/UE została wdrożona do prawa polskiego *Ustawą z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*. Określiła ona warunki przeprowadzania sanacji banków na ich własny koszt. Stanowi też, że instytucje zrzeszone w grupy organizacyjne (zrzeszenia) lub kapitałowe (holdingi) mają możliwość tworzenia grupowych planów naprawy, co jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z indywidualnych planów naprawy. W takiej sytuacji są banki spółdzielcze zrzeszone w systemach ochrony. KNF na początku 2017 r. wydała zgody na tworzenie grupowych planów naprawy w systemach ochrony zrzeszeń BPS i SGB. Teraz ocenia dokumenty opracowane przez spółdzielnie systemów ochrony i czekamy na ich akceptację. Mimo braku jeszcze akceptacji spółdzielnie systemów ochrony funkcjonują już według zasad wypracowanych w grupowych planach naprawy.

### *Jeden za wszystkich wszyscy za jednego*

Grupowy plan naprawy zakłada pełną odpowiedzialność zrzeszonych banków za bezpieczne działanie grupy. Oznacza to, że organy żadnego banku nie mogą powiedzieć, iż kryzys innego banku to nie jest ich sprawą. Sytuacja wszystkich banków jest sprawą każdego zrzeszonego banku. Wyznaczono trzy podstawowe miary określające zdolność grupy do zachowania wypłacalności i płynności. Są to: adekwatność kapitałowa, płynność i rentowność. Przekroczenie przyjętych poziomów ostrzegawczych tych miar oznacza konieczność przygotowania, a przekroczenie poziomów krytycznych uruchomienia grupowego planu naprawy, co wymaga głównie sięgnięcie do zasobów zgromadzonych w systemie ochrony. Uruchomienie grupowego planu naprawy uruchamia też przekroczenie limitów bezpieczeństwa przez banki zrzeszające, jako instytucje duże i kluczowe dla funkcjonowania grup banków spółdzielczych.

Natomiast wystąpienie sytuacji kryzysowych w pojedynczych bankach spółdzielczych nie uruchamia grupowego planu naprawy. Wymaga natomiast po przekroczeniu poziomów ostrzegawczych opracowania, a po osiągnięciu poziomów krytycznych uruchomienia wewnętrznych planów naprawy. Są one zatwierdzane przez zarządy spółdzielni, które też nadzorują ich realizację.

Grupowe plany naprawy funkcjonują w ścisłym związku z treściami umów systemów ochrony, które określają sposoby funkcjonowania spółdzielni, jako organów zarządzających. Wyznaczają też zasady gromadzenia środków pomocowych i sposoby ich uruchamiania przy udzielaniu pomocy finansowej uczestnikom systemów ochrony.

### *Miary bezpieczeństwa*

Przyjęto, że podstawową miarą adekwatności kapitałowej jest łączny współczynnik kapitałowy. W bankach spółdzielczych jego wartością krytyczną jest regulacyjny wymóg łącznego współczynnika płynności, który w 2018 r. będzie wynosił 12,875%. Poziom ostrzegawczy jest ustalony powyżej tej granicy. Chodzi o to, aby sygnał ostrzegawczy pozwalał jeszcze na podjęcie działań niedopuszczających do osiągnięcia poziomu krytycznego. Wartość łącznego współczynnika kapitałowego dla systemu ochrony jako grupy zależy od kondycji każdego z dwóch systemów ochrony. Musi być jednak ustalony na takim poziomie, który zapewni wypłacalność grupy.

Stosuje się jeszcze pomocnicze wskaźniki adekwatności kapitałowej, którymi są: współczynnik Tier 1 (wskaźnik regulacyjny 10,875%) oraz dźwignia finansowa. Miary te jednak nie uruchamiają działań naprawczych, tylko sygnalizują stan zagrożenia.

W zakresie płynności miarą jest wskaźnik LCR, którego poziom krytyczny w pojedynczych bankach spółdzielczych jest nie niższy, niż 0,8. Sygnałem ostrzegawczym jest poziom nieco wyższy. W systemie ochrony poziom krytyczny jest równy 1, a ostrzegawczy zależy od sytuacji danego systemu ochrony.

Bardzo ważna jest rentowność banków. Decyduje ona o możliwości gromadzenia kapitału i rozwoju banków. Miarą rentowności jest wskaźnik ROA netto. Przyjęto, że żaden

bank nie może mieć ujemnej wartości tego wskaźnika. Poziom krytyczny ROA jest więc równy zero, a ostrzegawczy zależy od kondycji finansowej banków w danym zrzeszeniu. Dodatkowym wskaźnikiem rentowności jest wskaźnik C/I, którego wartość jest określona w umowach systemu ochrony.

Bardzo ważna dla bezpieczeństwa grup banków spółdzielczych jest kondycja banku zrzeszającego. W obu systemach bankowych indywidualnie określono miary krytyczne i ostrzegawcze dla banków zrzeszających.

Specjalne podejście zastosowano do banków realizujących programy postępowania naprawczego (PPN). Przyjęto, że banki te obowiązują miary określone wcześniej w PPN. Jednak banki nie osiągające przyjętych parametrów finansowych zobowiązane są do przejścia na wewnętrzne plany naprawy. Nowe plany są bardziej restrykcyjne, wymagają szybkiego osiągnięcia norm nadzorczych. Dają jednak korzyści polegające na wsparciu Spółdzielni Systemu Ochrony w różnej formie - od doradzania do udzielenia pomocy finansowej.

*Testy sprawdzają realność planowanych działań.*

W grupowym planie naprawy przewiduje się sytuacje kryzysowe i definiuje czynniki ryzyka. Dla przykładu - w obszarze adekwatności kapitałowej mogą nimi być: wzrost wartości kredytów zagrożonych, obniżenie wartości instrumentów rynku finansowego, czy spadek przychodów bez obniżenia kosztów działania banku. Odwrócone testy warunków skrajnych w obszarze adekwatności kapitałowej polegają na szacowaniu wysokości strat, jakie może wygenerować System Ochrony w przypadku wystąpienia czynników ryzyka. Chodzi o taki próg strat, które można naprawić przy pomocy dostępnych opcji naprawy. Podstawową opcją naprawy może być dokapitalizowanie środkami Funduszu Zabezpieczającego zgromadzonego w Systemie Ochrony w takiej wysokości, aby uzyskać założoną wartość wskaźników adekwatności kapitałowej. W podobny sposób bada się, jak bardzo mogą pogorszyć się wskaźniki płynności i rentowności, aby użycie opcji naprawy, z wykorzystaniem dostępnych zasobów pomocowych, pozwalało odzyskać ich regulacyjne poziomy. Tą metodą definiuje się takie miary zagrożeń, których nie można przekroczyć pod groźbą likwidacji banków.

Podobne odwrócone testy przeprowadzono w bankach zrzeszających. W bankach spółdzielczych funkcjonują już rozbudowane procedury zarządzania istotnymi rodzajami ryzyka, które można potraktować jako integralną częścią wewnętrznych planów naprawy. W procedurach tych podstawową rolę pełnią testy warunków skrajnych. W wewnętrznych planach naprawy testy warunków skrajnych w zakresie adekwatności kapitałowej, płynności i rentowności powinny być spójne z testami wymaganymi dla zarządzania tymi rodzajami ryzyka. Dlatego potrzebne jest przyjrzenie tych testów głównie pod kątem ich realności. W niektórych bankach testy te są zbyt rozbudowane i odnoszą się do zdarzeń mało realnych. W testach dokumentujących realność wewnętrznych planów naprawy potrzebna jest analiza dwóch – trzech realnych zagrożeń, które mogą utrudnić wykonanie planu, a nie teoretyczne rozważania.

*Rola KNF i BFG*

W nowych regulacjach nadzorczych KNF ocenia banki i podejmuje decyzje o ich losie. Nadzorca może uznać, że banki będące w złej sytuacji mają być naprawiane w ramach grupowego planu naprawy, a odpowiedzialność za ten proces ponoszą spółdzielnie systemów ochrony. Powodzenie tych działań oznacza dalsze samodzielne funkcjonowanie banku. Natomiast, gdy KNF uzna, że naprawa nie udała się i sytuacja finansowa banku nie pozwala na jego dalsze samodzielne funkcjonowanie, wówczas przekazuje bank do dyspozycji BFG.

Oznacza to poddanie banku procesowi przymusowej restrukturyzacji, której forma zależy od wpływu jego funkcjonowania na utrzymanie stabilności finansowej kraju, ochrony zaufania do sektora finansowego i zapewnienia dyscypliny rynkowej. Zagrożenie dla realizacji tych celów stwarza upadłość banku dużego lub istotnego ze względu na pełnione funkcje, np. banku zrzeszeniowego dla banków spółdzielczych. W przypadku małych banków najczęstszą reakcją na sytuację kryzysową będzie uporządkowana likwidacja. O zastosowaniu określonej ścieżki postępowania decyduje BFG.

### *Banki zrzeszające*

W sektorze banków spółdzielczych istotnym przypadkiem jest funkcjonowanie banków zrzeszających. Pełnią one strategiczną rolę w systemie bankowym i równocześnie są uczestnikami systemów ochrony. Tym samym systemy ochrony odpowiadają za ich sprawne i bezpieczne funkcjonowanie. W praktyce oznacza to realną odpowiedzialność banków spółdzielczych za banki zrzeszające. Brak gotowości uczestników systemu ochrony do udzielania pomocy bankowi zrzeszającemu będzie oznaczał przekazanie go do przymusowej restrukturyzacji w BFG. Trzeba przypomnieć, że art. 70 ustawy o BFG stanowi, iż Fundusz może dokonać umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych w przypadku przymusowej restrukturyzacji. Chodzi o sytuacje, gdy podmiot nie może kontynuować działalności, bo jest zagrożony upadłością i brak jest przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością. Konwersja instrumentów kapitałowych w praktyce może oznaczać sięgnięcie do zasobów banków spółdzielczych. Inaczej mówiąc w tej sytuacji wybór polega na tym, czy uczestnicy systemu ochrony sami decydują o sposobie skutecznego wsparcia banku zrzeszającego, czy też zrobi to BFG sięgając do ich zasobów. W przypadku banków spółdzielczych wybór jest prostszy: udzielenie pomocy lub likwidacja banku powodująca zawsze duże ryzyko reputacyjne.

### *Współdziałanie etosem spółdzielczości*

Regulacje nadzorcze stworzyły nową rzeczywistość, w której hasło jeden za wszystkich, wszyscy za jednego nie jest wolnym wyborem, ale nieuchronną koniecznością. Równocześnie warto sobie uświadomić, że takie współdziałanie jest wartością wynikającą z etosu spółdzielczości.

Wiesław Żółtkowski