

Jolanta Zombirt

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

ORCID: 0000-0002-9578-6776

doi.org/10.34765/sp.0323.a08

ŚRODKI PUBLICZNE A POMOC DLA BANKÓW. PRZYPADEK CARIGE BANCA

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie na okoliczności, w jakich państwo może angażować środki publiczne w pomoc dla banków. Wskazuje się, że środki te nie mogą, co do zasady, być kierowane do instytucji finansowych, które mają problemy finansowe z własnej winy (np. złego zarządzania). Nie mogą też być udzielane instytucjom, których likwidacja nie zagrażałaby interesowi publicznemu. Wskazuje się na ogólne reguły ratowania banków, które zawiera Dyrektywa o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Artykuł podaje przykłady, w których pomoc państwa może być uznana przez Komisję Europejską za zgodną z przepisami UE. Na podstawie informacji (głównie od KE) przeprowadzono analizę przypadków, kiedy to wspomaganie banków było zaakceptowane przez KE. Podkreślono, że dzieje się tak, gdy państwo działa na zasadach rynkowych, tj. kiedy za udzielenie np. gwarancji otrzymuje wynagrodzenie, jakie uznałby inwestor prywatny.

Opisano przypadek nieistniejącego już Banca Carige i wysiłki rządu włoskiego na rzecz jego ratowania. Wnioski sformułowane na tej podstawie wskazują na próby takich działań nie zawsze zgodne z przepisami o pomocy państwa, co, niestety, można obserwować również w innych państwach członkowskich.

Słowa kluczowe: pomoc państwa dla banków, państwo jako prywatny uczestnik rynku.

Kody JEL: G21

PUBLIC MONEY AND STATE AID FOR BANKS. CASE OF CARIGE BANCA

Summary

The main aim of this paper is to clarify circumstances where a member state could engage public money in rescue of ailing banks. It is explained that these funds cannot be directed to financial institutions that have financial problems because of their fault (ex. errors in management). They cannot neither be granted for institutions whose liquidation would not jeopardise the public interest. The main rules on rescuing banks are indicated that are embedded in the Directive on banks' recovery and resolution.

Article provides examples when the state aid could be recognised by the European Commission as compliant with EU regulations. On the basis of information (mainly from the EC) analysis has been performed of cases when such rescue packages were accepted by the EC. It has been indicated that such acceptance was granted when a state acts according to market rules, i.e. when, for example, for a guarantee a state receives remuneration that would be accepted by a private investor.

A case of liquidated Carige Banca and efforts of the Italian government to rescue it have been described. Conclusions drawn on this base show that attempts of these activities are not always in line with EU regulations and that sometimes can be seen also in other member states.

Keywords: state aid for banks, state as a private market participant.

JEL Codes: G21

Wprowadzenie

Minęło kilka lat od zawalenia się części wiaduktu nad doliną rzeki Polcevera w Genui. Śledztwo wykazało, że katastrofa była wynikiem wieloletnich zaniedbań władz miasta. Innego nieszczęścia w tym samym mieście udało się częściowo uniknąć w ostatnim właściwie momencie, a przyczyną bliskiej katastrofy również były zaniedbania i złe zarządzanie. Chodzi o włoski bank Carige (wcześniej, do grudnia 1991 r. Cassa di Risparmio di Genova e Imperia), założony w 1483 r.

Problem Carige został ujawniony w tym samym czasie, gdy zaczęły obowiązywać przepisy BRRD¹. Wydawało się, że „naprawianie banku” będzie realizowane ścieżką określoną przez tę dyrektywę dając jednocześnie wskazówkę do dalszych działań w tym zakresie.

Od początku 2020 r. mieliśmy jednak pandemię, co po części znowu wydobylło na światło dzienne kwestie interpretacji tzw. pomocy państwa. Często bowiem w ostatnich miesiącach i latach również Komisja Europejska, „strażniczka traktatów”, powołuje się na Art. 107 TFUE, który stanowi, że:

- „1. Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.
2. Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest:
 - a. [...]
 - b. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
3. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana:
 - a. [...]
 - b. pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”.

Pomoc państwa – stanowisko Komisji w konkretnych przypadkach

Już po wejściu w życie BRRD Komisja Europejska zaczęła być dosłownie zalewana wnioskami z państw członkowskich o stwierdzenie, czy konkretne

¹ Dyrektywa w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (2014/59/UE) („BRRD”) jest częścią reformy bankowości UE w odpowiedzi na kryzys finansowy. Dyrektywa ustanawia ramy dla rozwiązywania problemów finansowych instytucji. Daje organom regulacyjnym szereg narzędzi do tego celu, m.in. uprawnienia do umorzenia lub konwersji długu w celu umorzenia lub przekształcenia w kapitał pewnych zobowiązań upadającej instytucji.

przykłady działań wobec banków mogą stanowić pomoc państwa – niedozwoloną, co do zasady. Obserwując, jakie wnioski publikowała Komisja, można stwierdzić, że generalnie wychodzi ona od analizowania, czy państwo działa w konkretnym przypadku jak inwestor na warunkach rynkowych, a więc, czy za ewentualną pomoc uzyska stosowne wynagrodzenie.

I tak, Komisja stwierdziła, że niemiecki plan wzmocnienia pozycji kapitałowej państwowego banku Norddeutsche Landesbank – Girozentrale (NordLB) jest wolny od pomocy państwa (European Commission 2019 a). W uzasadnieniu czytamy, że operacja ma być przeprowadzona na warunkach rynkowych, czyli państwo ma otrzymać wynagrodzenie zgodnie z takim, jakie zaakceptowałby podmiot prywatny w tych samych okolicznościach. Jeżeli chodzi o szczegóły tej operacji to obejmuje ona inwestycję z pieniędzy publicznych o wartości 2,8 mld euro, za którą państwo uzyska wynagrodzenie, na warunkach jak wyżej, a która została przeznaczona na doprowadzenie banku do przeprowadzania rentownych operacji na rynku. Rekapitalizowany NordLB należy do dwóch landów niemieckich oraz kilku państwowych regionalnych banków oszczędnościowych. Odnotowaną przyczyną problemów NordLB były straty odniesione w obszarze budowy statków (ogółem 2,7% całości aktywów). Wspomniane 2,8 mld euro ma pochodzić od tych landów, a także z Instytucjonalnego Systemu Ochrony państwowych niemieckich banków oszczędnościowych. Poza zastrzykiem kapitałowym jeden z dwóch landów – właścicieli podjął decyzję o udzieleniu gwarancji dla aktywów, co miałoby zmniejszyć obciążenia banku o kwotę około 0,8 mld euro.

Notyfikowane cele rekapitalizacji NordLB z pieniędzy państwowych to: 1) utrzymanie banku pod własnością publiczną, 2) wzmocnienie jego pozycji kapitałowej i buforów kapitałowych oraz 3) restrukturyzacja zapewniająca jego przyszłą rentowność. Dla uzyskania akceptacji takiej pomocy od Komisji Europejskiej Niemcy były zobowiązane również do przedstawienia szczegółowego planu naprawczego na lata 2019–2024. Realizowany plan zakłada m.in. redukcję zatrudnienia o połowę (z 5670 osób w 2018 r. do poniżej 3000 do 2024 r.), a także wyjście z nierentownego morskiego obszaru biznesowego.

NordLB uzyskał więc zgodę KE, gdyż jego rekapitalizacja i związane z nią warunki spełniają przepisy w sprawie dozwolonej pomocy państwa.

Zgoda KE dla NordLB wywołała wiele komentarzy i wzbudziła nadzieję na poprawę sytuacji w wielu innych bankach państw UE, a w szczególności bankach włoskich. Zanim przejdziemy do misternie opracowanego planu ratunkowego dla Carige Banca, który jest głównym tematem niniejszego tekstu, wspomnijmy

o kilku innych przypadkach, które właściwie wskazują, jak można poruszać się po obrzeżach BRRD bez naruszania przepisów o pomocy państwa.

W tym kontekście na uwagę zasługuje propozycja rządu włoskiego sprzed kilku lat dotycząca ratowania Banca Popolare di Bari SCpa (Bloomberg 2019). Bank ten, podobnie jak wiele innych banków we Włoszech, ponosił poważne straty wynikające ze złego zarządzania i rosnącej wielkości złych kredytów. Spowodowało to, że włoski nadzorca umieścił ten bank pod specjalną administracją. W tej sytuacji rząd włoski przyjął dekret, na podstawie którego utworzył państwowy bank inwestycyjny, a bank ten z kolei miał wzmocnić inny bank państwowy, Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale (MCC) zastrzykiem kapitałowym w wysokości 900 mln euro. Celem tej operacji była restrukturyzacja, wraz z funduszem międzybankowym FITD, wspomnianego banku z Bari. Czyli – w sposób nie do końca przejrzysty doszło do ratowania banku z pieniędzy publicznych. Co ciekawe, KE nie znalazła dowodów na to, że jest to niedozwolona pomoc państwa... A przecież w kolejnych komunikatach Komisja wyraźnie podkreślała, że pomagać z pieniędzy publicznych nie wolno źle zarządzanym bankom.... No, chyba że przyjąć, że FITD nie gromadzi pieniędzy państwowych (o czym w dalszej części tekstu).

Ale w UE ratowano nie tylko banki włoskie czy niemieckie. I tak np. Rumunia (European Commission 2019b) otrzymała akceptację od KE w odniesieniu do dostarczenia kapitału w wysokości 200 mln euro do państwowego CEC Bank. Dlaczego? Gdyż tak jak w poprzednim omawianym przypadku stwierdzono, że operacja będzie przeprowadzona na warunkach rynkowych i nie stanowi pomocy państwa. Rumunia w swojej notyfikacji przekazanej KE wskazywała, że zastrzyk kapitałowy ma za zadanie: (a) wzmocnić możliwości udzielania kredytów przez bank oraz (b) unowocześnić systemy technologii informatycznej. Dostarczyła również plan biznesowy banku na lata 2019–2023.

KE w swoim uzasadnieniu zgody na rekapitalizację stwierdziła, że zwrot dla państwa rumuńskiego z opisanej inwestycji będzie odpowiadał warunkom, które byłyby akceptowane przez inwestora prywatnego na warunkach rynkowych. Innymi słowy – przepisy UE stanowią, że jeżeli transakcja odpowiada zasadzie operatora gospodarki rynkowej (*market economy operator principle* – MEOP), to nie stanowi ona pomocy państwa.

Innym ciekawym przykładem interpretacji pomocy państwa przez KE jest przypadek grecki (European Commission 2019c). Ciekawym w kontekście omawianej tytułowej akcji ratunkowej dla włoskiego banku oraz orzeczenia TSUE (dalej w tekście). Chodzi tym razem o wspieranie redukcji niepracujących aktywów banków greckich.

Ramka 1. Program Hercules

Według programu Hercules bankom greckim nie wolno włączać kredytów do portfeli programów sekurytyzacji, które korzystają z gwarancji państwowych (European Commission 2021).

Komisja Europejska zaakceptowała przedłużenie tego programu mającego na celu wspieranie redukcji NPL w bankach greckich wskazując, że program nie ma cech pomocy państwa.

Istniejący program został zaakceptowany przez Komisję w październiku 2019 r., wstępnie na 18 miesięcy. Grecja poinformowała Komisję o planie przedłużenia programu o kolejne 18 miesięcy – do października 2022 r.

Komisja stwierdziła, że w tym programie państwo greckie będzie nadal wynagradzane zgodnie z warunkami rynkowymi za przyjmowane ryzyko przy udzielaniu gwarancji dla transzy senioralnych sekurytyzowanych NPL.

Program Hercules ma na celu pomoc bankom przy sekurytyzacji i usuwaniu NPL ze swoich bilansów. Zgodnie z nim podmiot do celów specjalnych dla sekurytyzacji prywatnej ma nabywać NPL od banku i sprzedawać inwestorom papiery dłużne. Państwo udziela gwarancji publicznych dla senioralnych, mniej ryzykownych papierów dłużnych wyemitowanych przez podmiot sekurytyzacyjny. W zamian za to państwo ma otrzymywać wynagrodzenie według warunków rynkowych. Celem jest przyciągnięcie szerokiego zakresu inwestorów i wspomaganie banków w wysiłkach na rzecz redukcji kwoty NPL w swoich bilansach.

Od chwili wprowadzenia programu w październiku 2019 r. banki greckie dokonały istotnego postępu w zakresie redukcji kwoty swoich NPL. W szczególności, Grecja ocenia, że, w rezultacie wprowadzenia tego programu, wskaźnik NPL spadł z 43% na koniec 2019 r. do 27% na koniec marca 2021 r. (i do 8,7% na koniec 2022 r.). Przedłużenie programu o kolejne 18 miesięcy wzmocni sukces dotąd osiągnięty, a ogólna wartość efektów programu jest oceniana na 31,3 mld EUR NPL (wartość księgowa brutto).

Ocena Komisji wykazała, że gwarancje państwowe będą nadal wynagradzane na warunkach rynkowych zgodnie z wielkością przyjmowanego ryzyka, tj. w sposób akceptowalny dla operatora prywatnego. Podobnie jak w pierwszych 18 miesiącach stosowania programu Hercules jest to w szczególności zapewnianie przez następujące elementy:

- Po pierwsze, ryzyko państwa będzie ograniczone, ponieważ gwarancje państwa są stosowane tylko wobec transzy senioralnej papierów

dłużnych sprzedawanych przez podmiot do celów specjalnych. Niezależna agencja ratingowa zaakceptowana przez Europejski Bank Centralny będzie określała rating transzy senioralnej.

- Po drugie, gwarancje państwowe dla transzy senioralnej staną się aktywne tylko wtedy, jeżeli ponad połowa niegwarantowanych i bardziej ryzykownych transz zostanie sprzedana dla prywatnych uczestników rynku. Zapewnia to, że rozkład ryzyka z transz jest sprawdzany oraz potwierdzany przez rynek zanim państwo przejmie na siebie jakiegokolwiek ryzyko.
- Po trzecie, wynagrodzenie państwa za przyjęte ryzyko będzie zgodne z warunkami rynkowymi. Oplata gwarancyjna będzie opierać się na benchmarku rynkowym i będzie odpowiadać poziomowi oraz okresie trwania ekspozycji państwa na taką gwarancję. Oznacza to, że płacona opłata gwarancyjna będzie rosła w czasie zgodnie z okresem trwania ekspozycji państwa. Taka struktura opłaty, poza wyznaczeniem serwisanta zewnętrznego, ma na celu zwiększenie efektywności oraz prawdopodobnego odzyskania kwoty NPL.

Wszystkie te elementy będą nadal obecne w przedłużonym programie. Na tej podstawie Komisja doszła do wniosku, że program jest nadal wolny od pomocy państwa w rozumieniu europejskich przepisów o pomocy państwa.

Podstawa

Istnieje kilka możliwości dla państw członkowskich w zakresie wdrażania działań na rzecz zagrożonych aktywów w celu rozwiązania problemów z NPL zgodnie z przepisami europejskimi dotyczącymi pomocy państwa.

Hercules to program ochrony aktywów, który ma na celu zachęcać inwestorów prywatnych, a jest on wolny od pomocy państwa w zakresie ulgi od NPL, inaczej niż scentralizowane spółki alternatywnego zarządzania aktywami (AMC). Ogólnie rzecz biorąc, Komisja opracowała system dający praktyczne nieobowiązkowe wskazówki dla państw członkowskich dla opracowania działań w zakresie zagrożonych aktywów. System ten wyjaśnia, jakie środki są dopuszczalne dla parania się z NPL w europejskich ramach prawnych, w szczególności w odniesieniu do BRRD, SRMR oraz europejskich przepisów dotyczących pomocy państwa.

Wybór rodzaju interwencji należy do państwa członkowskiego i jest to zawsze jego decyzja czy udzielić pomocy państwa. Komisja Europejska jako instytucja odpowiedzialna za kontrolę pomocy państwa w UE ma za zadanie zapewniać zgodność wszelkich działań w tym zakresie z przepisami UE. Jeżeli jakieś państwo członkowskie zdecyduje się na interwencję na takich samych zasadach jak inwestor prywatny, to taka interwencja nie będzie stanowiła pomocy państwa i nie będzie podlegała kontroli w sprawie pomocy państwa w UE.

W lutym 2016 r. Komisja zaakceptowała, na podstawie europejskich przepisów w sprawie pomocy państwa, włoski system gwarancji mający na celu ułatwianie sekurytyzacji nieobsługiwanych kredytów (Fondo di Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze – GACS). System ten, który był podobny do systemu Herkules, trwał do lutego 2021 r. w postaci usunięcia nieobsługiwanych kredytów o wartości księgowej około 74 mld euro z włoskiego systemu bankowego.

To jednak jeszcze nie koniec. Otóż 28 listopada 2023 r. Komisja Europejska zaakceptowała wznowienie (European Commission 2023) opisanego wcześniej programu Hercules, argumentując to tym, że program ten nie stanowi pomocy państwa. Program ma trwać do końca 2024 r.

Przyjrzyjmy się teraz przypadkowi banku portugalskiego Caixa Geral de Depositos (European Commission 2019d). Chodziło tu o możliwość wzmocnienia pozycji kapitałowej banku w całości należącego do państwa (od 1876 r.) kwotą 3,9 mld euro. Komisja Europejska i tutaj podkreśliła, że działania podjęte przez Portugalię przeprowadzono na warunkach rynkowych i dlatego nie mogą być traktowane jako pomoc państwa. Ważne w kontekście tego przypadku jest podkreślenie, że zarówno prawo pierwotne, jak i wtórne Unii Europejskiej jednakowo traktuje banki państwowe i prywatne, dlatego też w rozstrzyganiu przez Komisję kwestia typu własności nie jest brana pod uwagę.

Dokapitalizowanie CGD było niezbędne głównie ze względu na umożliwienie temu bankowi zwiększenie rezerw na straty kredytowe. Władze Portugalii notyfikowały więc Komisji, że dokonają tego w dwóch etapach. Pierwszy z nich ukończony w styczniu 2017 r. polegał na transferze 49-procentowego udziału Portugalii w afiliacji CGD Parcaixa o wartości księgowej około 0,5 mld euro do CGD. W tym etapie dokonano też konwersji papierów dłużnych w bilansie CGD o wartości 0,9 mld euro.

Drugi etap zakładał nabycie przez Portugalię akcji zwykłych CGD o wartości 2,5 mld euro.

Co ważne, władze Portugalii przedstawiły Komisji plan osiągnięcia w okresie kilkuletnim długoterminowej rentowności CGD, który miałby być realizowany przez nowy zarząd zaakceptowany przez nadzór. Jak czytamy w Komunikacie Komisji, *Plan ten zidentyfikował słabości CGD, co miało zapewnić strukturalną transformację tego banku.*

Przykład z Węgier i Włoch (European Commission 2016): oba te państwa poinformowały Komisję Europejską o swoich planach przetransferowania złych kredytów z bilansów swoich banków. W przypadku Węgier chodzi o spółkę zarządzającą aktywami, MARK, która może kupować od wypłacalnych instytucji finansowych złe kredyty zabezpieczone na nieruchomościach komercyjnych (jak hotele, centra handlowe, nieruchomości gruntowe i przemysłowe). W swojej opinii Komisja podkreśliła, że metoda MARK dotycząca określenia ceny transferowej jest zgodna z metodą rynkową, gdyż:

- „modele zgranulowanej oceny opracowane przez MARK dla każdej kategorii aktywów opierają się na ostrożnych parametrach i ogólnie akceptowanych metodach waluacji. Ponadto, modele te mogą być kalibrowane na podstawie najnowszych dostępnych cen transakcji rynkowych;
- MARK zatrudnia niezależnego wyceniającego do dokonywania waluacji na podstawie modeli waluacji, które będą podwójnie weryfikowane przez kwalifikowanego wyceniającego;
- wprowadzono bezpieczniki, w tym ograniczenie wysokości maksymalnej ceny transferowej oraz weryfikację transakcji ex post w celu zapewnienia, że transakcje nie zawierają pomocy państwa”.

Oceniono też włoski system gwarancji państwowych, który został utworzony po to, by pomagać bankom włoskim w sekurytyzacji i wyprowadzaniu niepracujących aktywów ze swoich bilansów. Działanie tego prywatnego podmiotu, który jest odrębnie zarządzany polega na skupowaniu niepracujących kredytów, następnie, jak w każdej innej transakcji sekurytyzacji, na „pakowaniu” tych kredytów w pakiety i wreszcie – na emisji papierów dłużnych opartych na tych pakietach. Papiery te mają różną ocenę kredytową, gdyż są skierowane do różnych inwestorów o różnych preferencjach ryzyka, począwszy od not o ryzyku junioralnym, następnie – ewentualnie – o ryzyku mezzanine i, wreszcie, noty o ryzyku senioralnym (czyli najniższym), co wynika dodatkowo z gwarancji państwowych (podobną konstrukcję na opisywany wyżej grecki system Hercules). I właśnie ta kwestia była przedmiotem oceny przez

Komisję Europejską. KE po analizie stwierdziła, że te gwarancje są udzielane na warunkach rynkowych, gdyż:

- „gwarancje te dotyczą niewielkiej porcji emisji, czyli tylko not senioralnych. Dodatkowo, wbudowano bezpiecznik, czyli zaakceptowana przez EBC niezależna agencja ratingowa zapewnia, że papiery transzy senioralnej, bez brania pod uwagę gwarancji państwowych, odpowiadają ryzyku oceny inwestycyjnej. Innym słowy, zdolność emitenta do spłaty tej transzy ma zależeć od ratingu aktywów bazowych, kosztów ponoszonych przez emitenta, grubości transzy junioralnej (ewentualnie transzy mezzanine) oraz kwalifikacji serwisanta;
- dystrybucja ryzyka transz i wybór emitenta mają być testowane i potwierdzane przez rynek, zanim państwo zdecyduje się na udostępnienie swoich gwarancji. Co więcej, nastąpi to tylko wtedy, jeżeli co najmniej połowa transzy junioralnej zostanie sprzedana na rzecz prywatnych uczestników rynku;
- wynagrodzenie dla państwa z tytułu udzielanych gwarancji ma być określone na warunkach rynkowych, tzn. według benchmarku (czyli koszyka cen CDS spółek zlokalizowanych we Włoszech). Co ważne, opłata gwarancyjna ma rosnąć w czasie zgodnie z trwaniem ekspozycji państwa”.

Przypadek włoskiego Banca Carige

Banca Carige był jednym z największych banków we Włoszech i miał w aktywach 24 053,4 mln euro (stan na 30.06.2019 r.). Banca Carige S.p.A. (wcześniej, do grudnia 1991 r.: Cassa di Risparmio di Genova e Imperia) zatrudniał około 4300 pracowników i miał 500 oddziałów. Ze względu na wielkość (według zasad EBC do bezpośredniego nadzoru zalicza się banki ze strefy euro o aktywach 30–50 mld euro) (pozycja 64).

Podstawą objęcia nadzorem przez EBC tego banku był Artykuł 6(5)(b) Rozporządzenia (EU) No 1024/2013 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 213) stanowiący, że:

„W odniesieniu do instytucji kredytowych, o których mowa w ust. 4, i w ramach określonych w ust. 7, jeżeli konieczne jest zapewnienie spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru, EBC może w dowolnym momencie, z własnej inicjatywy po skonsultowaniu się z właściwymi organami krajowymi lub na wniosek właściwego organu krajowego, podjąć decyzję o tym,

że sam będzie bezpośrednio wykonywał wszelkie stosowne uprawnienia w odniesieniu do jednej lub więcej instytucji kredytowych, o których mowa w ust. 4, w tym w przypadku, gdy pomoc finansowa była wnioskowana lub otrzymana pośrednio z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności”.

Carige podlegał bezpośredniemu nadzorowi EBC od samego początku, tj. od listopada 2014 r. i już wtedy wykazywał niedobór kapitału w wysokości 1 83 mld euro (przed zdobyciem nowego kapitału) i bardzo niski współczynnik CET 1 na poziomie 2,3% w scenariuszu bazowym testu warunków skrajnych. Akcje Banca Carige były notowane na włoskiej giełdzie papierów wartościowych (Borsa Italiana). Obroty zostały zawieszone od 28 grudnia 2018 r.

Głównym źródłem finansowania się Banca Carige były depozyty od klientów detalicznych i korporacyjnych; zgodnie z raportem na połowę 2018 r. rachunki bieżące, depozyty na żądanie i lokaty terminowe stanowiły około 54% finansowania w relacji do całkowitej kwoty bilansu (dochodząc do około 13,5 mld euro w liczbach bezwzględnych), finansowanie się z innych banków stanowiło 18% (z czego większość, 77%, pochodziła z banków centralnych) oraz obligacji wyemitowanych przez Banca Carige (około 14%). (European Parliament 2019).

Jeżeli chodzi o pozycję kapitałową Banca Carige, na koniec września 2018 r. bank odnotował bieżące wskaźniki kapitałowe poniżej wymogów kapitałowych EBC, tzn. wskaźnik CET 1 10,8% względem wymaganego 11,175%, a także wskaźnik kapitałowy ogółem 10,9% względem wymaganego 13,125%. Różnica między tymi dwoma wskaźnikami kapitałowymi jest wyjaśniana przez małą kwotę (0,1%) długu podporządkowanego, który został wyemitowany przez bank w tym okresie.

Bank wykorzystał dalszą emisję kapitału TIER 2 w celu spełnienia wymogów nadzorczych. W dniu 30 listopada 2018 r. Banca Carige uplasował prywatnie obligacje podporządkowane Tier 2 o ogólnej kwocie 320 mln euro głównie w Voluntary Intervention Scheme (“VIS”) włoskiego Funduszu Ochrony Depozytów Międzybankowych, plasując kwotę 318,2 mln euro, jak również mniejszy udział 1,6 mln euro, który został przyjęty przez Banco di Desio e della Brianza. Te obligacje Tier 2 miały dziesięcioletnią zapadalność i zostały wyemitowane z kuponem ze stałym oprocentowaniem 13%. Taka plasacja była pierwszą z dwóch wzajemnie powiązanych transakcji, a ogólny proces miał być zakończony wzrostem kapitału akcyjnego o 400 mln euro (European Parliament 2019).

W dniu 19 grudnia, zaraz po uplasowaniu obligacji podporządkowanych Tier 2, agencja ratingowa Moody's obniżyła bankowi baseline credit assessment (BCA) z „caa2” do „ca”, która jest następną względem ostatniej kategorii

jego skali ratingowej nie inwestycyjnej, generalnie wskazując, że obligacje są wysoce spekulacyjne i że jest prawdopodobieństwo, że są blisko zdarzenia kredytowego, z pewnymi perspektywami odzyskania kwoty głównej i odsetek. Rating banku za depozyty długoterminowe i długoterminowy rating emitenta został utrzymany na poziomie odpowiednio Caa1 i Caa3 (European Parliament 2019).

W swoim uzasadnieniu obniżenia ratingu Moody's wskazał w szczególności na ogólną sytuację kapitałową: „Moody's uważa, że plan [nowy plan konserwacji kapitału], przy odbudowywaniu pozycji kapitałowej banku, może nie być wystarczający dla zapewnienia jego długoterminowej wiarygodności, wymagając dalszego zewnętrznego wsparcia. Jest to widoczne przez nawiązywanie przez bank aliansów strategicznych, w odniesieniu do których bank poszukuje banku inwestycyjnego” (European Parliament 2019).

W ramach swoich uprawnień już na początku 2019 r. EBC wyznaczył trzech tymczasowych administratorów do włoskiego Banca Carige w próbie uratowania tego banku, któremu nie udało się podwyższyć kapitału regulacyjnego (Reuters 2019a). Nowo mianowane władze Carige chciały wznowić np. negocjacje z włoskim funduszem gwarancyjnym (FITD), który rok wcześniej pożyczył bankowi 320 mln euro w postaci obligacji zamiennych w celu uzupełnienia wymaganego poziomu regulacyjnego na koniec 2018 r. Ponadto, tymczasowi administratorzy mieliby się skupić nad działaniami mającymi na celu wzmocnienie bazy kapitałowej banku, usunąć z bilansu niepracujące kredyty i być może znaleźć partnera do fuzji. Jeżeli chodzi o zaangażowanie FITD, to Komisja Europejska uważała, że bailout z tego funduszu narusza przepisy w sprawie pomocy państwa, gdyż taka pomoc jest udzielana w imieniu państwa, co jest niedozwolone. Jednakże TSUE takiej interpretacji nie potwierdził, ale KE odwołała się od tego orzecznictwa. Tak czy owak, zaangażowanie FITD jako niejasne od strony prawnej zostało odrzucone.

Głównym powodem, dla którego EBC po raz pierwszy podjął taką decyzję od momentu przejścia nadzoru nad największymi bankami w strefie euro w 2014 r. jest to, że rodzina Malacalza (największy akcjonariusz Carige, 27,6%) nie zgodziła się na emisję nowych akcji w wysokości 400 mln euro tłumacząc to tym, że przede wszystkim chciałyby poznać przyszłe plany biznesowe Carige, możliwe opcje fuzji oraz kolejne wymagania ze strony regulatora.

Jednakże powodzenie planu nie było oczywiste mając na uwadze, że chociaż Carige uzyskał od 2014 r. 2,2 mld euro od inwestorów, to w tym samym okresie poniósł straty około 1,5 mld euro, głównie ze względu na złe kredyty. Wszystko to jest wynikiem złego zarządzania obserwowanego od

dziesięcioleci, głównie ze względu na kredyty udzielane lokalnym podmiotom bez odpowiedniej wiarygodności kredytowej. Nie pomogło w tym działanie Malacalza Investimenti.

Ze swojej strony rząd włoski próbował połączyć Carige oraz Monte dei Paschi ze zdrowszymi bankami, jak np. UBI Banca, żeby uniknąć kolejnego kryzysu bankowego (Reuters 2019b). Jednakże właściciele UBI stanowczo odrzucili tę opcję. Innym bankiem analizowanym w tym kontekście był BPER Banca, który pojawił się tutaj po raz pierwszy.

Po kilku miesiącach pracy administratorów EBC okazało się, że Carige potrzebuje znacznie większego niż zakładano zastrzyku kapitałowego w wysokości co najmniej 700 mln euro, zgodnie z planem ratunkowym przedstawionym przez amerykańskiego zarządzającego aktywami BlackRock (Reuters 2019c).

Ówczesny rząd (od 2017 r.), który przejął trzeci co do wielkości bank włoski Monte dei Paschi di Siena, postawił sobie za zadanie zdobycie około 1 mld euro na zakup akcji Carige lub pomoc ze strony Black Rock.

Za namową rządu banki włoskie wsparły plan ratunkowy o wartości 720 mln euro na Carige, a kontrola nad realizacją tego planu została powierzona BlackRock (Reuters 2019d). W tym, banki włoskie zakupiły obligacje hybrydowe o wartości 320 mln euro, które zostały wyemitowane przez Carige dla wzmocnienia jego rezerw kapitałowych. Transakcja ta została przeprowadzona przez dobrowolne udziały we włoskim systemie gwarantowania depozytów FITD. Po konwersji obligacji banki inwestorzy stały się właścicielami około 43% Carige.

Niestety, kilka miesięcy później BlackRock wycofał się z udziału w planie ratunkowym Carige bez podania przyczyn (Reuters 2019e). Podejrzewa się jednak, że ta decyzja wynikała z małego zainteresowania innych inwestorów, a BlackRock od samego początku wskazywał, że nie zamierza mieć więcej niż 25% udziałów. W tej sytuacji nadzorca europejski stwierdził, że Carige powinien być zamknięty, jeżeli nie znajdą się nowi inwestorzy (Reuters 2019a).

A o to, jeszcze w 2019 r., mogło być trudno. Przecież Włochy to państwo o drugim co do wielkości największym długu publicznym po Grecji, które wydało 20 mld euro od 2017 r. na pomoc dla upadających banków. Jak twierdzą komentatorzy, chociaż Carige nie był wystarczająco wielki, by zagrażać stabilności finansowej państwa, mógł stworzyć efekt domina w sektorze bankowym. Dlatego też likwidacja banku pozwoliłaby na przeniesienie jego aktywów do innego banku, co było jednak niewygodne dla rządzącej partii, która krytykowała poprzedni rząd właśnie za takie działania. Poza tym, nadzór europejski nie może zmusić Carige do zamknięcia, ale jednak może zablokować pomoc

państwa w postaci zastrzyku finansowego, co mogłoby zapoczątkować procedurę likwidacji.

Carige rozważał też tzw. „rekapitalizację zapobiegawczą” ze strony rządu włoskiego. „Rekapitalizacja zapobiegawcza” jest formą wyjątkowego publicznego wsparcia finansowego, które jest ustalone w klauzuli z Art. 32 (4) (d) (iii) BRRD. Podobnie jak gwarancje państwa dla nowo wyemitowanych obligacji, takie działanie jest ograniczone do „wypłacalnych instytucji”. Jak czytamy na stronie EBC, „rekapitalizacja zapobiegawcza jest ograniczona do zastrzyków kapitałowych potrzebnych do rozwiązania problemu z niedoborem kapitału na podstawie niekorzystnego scenariusza w teście warunków skrajnych. EBC został poproszony do potwierdzenia, że bank ma niedobór kapitału – i określenia kwoty tego niedoboru – na podstawie niekorzystnego scenariusza odpowiedniego Urzędu Nadzoru Bankowego / Supervisory Review and Evaluation Process stress test exercise, potwierdzając, że bank nie ma żadnego niedoboru według scenariusza bazowego w tym przypadku”. Stąd, taka rekapitalizacja jest zależna od potwierdzenia przez EBC rezultatów testów warunków skrajnych czy przeglądów jakości aktywów lub równoważnych analiz. Jednakże ta opcja została odrzucona przez SRB (*Single Resolution Board*), która stwierdziła, że Carige nie spełniał testu interesu publicznego, czyli nie ma podstaw do udzielania żadnej pomocy publicznej, pozwalające przetrwać bankowi, co oznacza poddanie go uporządkowanej likwidacji.

Carige jednak nadal walczył. W lipcu 2019 r. przedstawił plan strategiczny na lata 2019–2023. W planie tym zakładał:

- konwersję na akcje obligacji FITD wartości 313, mln euro (pozostawiając bez konwersji 6,8 mln euro);
- utworzenie rezerw na kredyty o wartości 20 mln euro;
- pełne pozbycie się złych kredytów;
- powrót do rentowności od 2021 r.;
- obniżkę kosztów operacyjnych o 21% do 2023 r.;
- analizę nowych obszarów biznesowych.

Oczywiście EBC bacznie przyglądał się postępom realizacji tego planu. Ostatecznie zdecydowano się jednak na uporządkowaną likwidację, gdyż właściwie żaden z elementów „planu strategicznego” nie został zrealizowany. I tak w dniu 28 listopada 2022 r. Carige został wchłonięty przez BPER Banca, a jego nazwa znikła...

Zakończenie

Powyższy tekst miał za zadanie wskazać, jakie są możliwości udzielania pomocy państwa w kontekście BRRD i innych przepisów obowiązujących wobec banków w Unii Europejskiej na przykładzie przede wszystkim włoskiego banku Carige. Pomoc państwa jest pomocą udzielaną ze środków publicznych, a co do zasady jest ona zabroniona w przypadku pomocy sektorowej. Jednakże, jak wskazano, jeżeli środki publiczne, którymi wspomaga się banki, są udzielane na warunkach rynkowych (czyli państwo, za udzielone np. gwarancje, otrzymuje wynagrodzenie, jakiego spodziewałby się inwestor rynkowy), Komisja Europejska może to zaakceptować, oczywiście po spełnieniu różnych dodatkowych warunków (np. że instytucja wspomagana jest właściwie zarządzana).

W kontekście środków publicznych należy wskazać, że środki te pochodzą od podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania, np. podatki. Tak więc za środki publiczne należy uznać też np. opłaty abonamentowe RTV czy wpłaty dokonywane przez banki do systemu gwarantowania depozytów. Nie są one więc dobrowolne, a sposób ich wydatkowania musi być przejrzysty. Wczytując się w historię likwidacji Carige widzimy jednak wyraźne próby rządu włoskiego obchodzenia tej regulacji.

A to nie tylko specyfika Włoch...

Bibliografia

- Bloomberg (2019), *Italy Expects European Green Light for State Rescue of Bari Bank*, <https://www.bnnbloomberg.ca/italy-expects-european-green-light-for-state-rescue-of-bari-bank-1.1363362> [dostęp: 21.12.2019].
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, ROZPORZĄDZENIE RADY (UE) NR 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1024> [dostęp: 15.06.2023].
- European Commission (2016), *Commission approves impaired asset management measures for banks in Hungary and Italy*, State aid: Commission approves impaired asset management measures for banks in Hungary and Italy (europa.eu) [dostęp: 17.05.2019].

- European Commission (2019a), *State Aid: Commission concludes that recapitalisation of German NordLB is market conform*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6684 [dostęp: 20.12.2019].
- European Commission (2019b), *State Aid: Commission approves market conform recapitalisation of Romanian CEC Bank*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6190 [dostęp: 01.11.2019].
- European Commission (2019c), *State Aid: Commission approves market conform asset protection scheme for banks in Greece*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6058 [dostęp: 02.11.2019]
- European Commission (2019d), *State Aid: Commission approves recapitalisation of Portuguese Caixa Geral de Depósitos*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_556 [dostęp: 12.12.2019].
- European Commission (2021), *State Aid: Commission approves prolongation of market conform asset protection scheme for banks in Greece*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1661 [dostęp: 30.04.2021].
- European Commission (2023): *Commission approves re-introduction of market conform asset scheme for banks in Greece*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5805 [dostęp: 01.07.2023].
- European Parliament (2019), *Recent measures for Banca Carige from a BRRD and State Aid perspective*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624413/IPOL_BRI\(2019\)624413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624413/IPOL_BRI(2019)624413_EN.pdf) [dostęp: 21.11.2019].
- Reuters (2019a), *ECB calls in administrators to save Italy's Carige*, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-italy-carige/ecb-calls-in-administrators-to-save-italys-carige-idUSKCN1OW18U/> [dostęp: 02.03.2019].
- Reuters (2019b), *Italy's UBI hasn't been tapped to prop up Carige, Monte dei Paschi*, <https://www.reuters.com/article/eurozone-banks-italy-ubi-banca/update-1-italys-ubi-hasnt-been-tapped-to-prop-up-carige-monte-dei-paschi-idUSL8N1ZL4PN/> [dostęp: 09.11.2019].
- Reuters (2019c), *BlackRock's plan for Italy's Carige sees higher cash call: sources*, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-carige/blackrocks-plan-for-italys-carige-sees-higher-cash-call-sources-idUSKCN1RU1R4/> [dostęp: 02.05.2019].
- Reuters (2019d), *Italian banks back BlackRock's 720 million euro Carige rescue plan*, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-carige/italian-banks-back-blackrocks-720-million-euro-carige-rescue-plan-idUSKCN1SC157/> [dostęp: 05.09.2019].
- Reuters (2019e), *Rome scrambles to swerve Carige bank bailout after BlackRock pulls out*, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-italy-carige/>

blackrock-pulls-out-of-rescue-for-italian-bank-carige-idUSKCN1SF0CH/
[dostęp: 07.09.2019].

Reuters (2019f), *Exclusive: Europe's bank supervisors want Carige closed if no buyer found: sources*, <https://www.reuters.com/article/us-italy-carige-ecb-exclusive/exclusive-europes-bank-supervisors-want-carige-closed-if-no-buyer-found-sources-idUSKCN1SS1LO/> [dostęp: 03.06.2019].

Afiliacja: dr hab. Jolanta Zombirt

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

ul. Stokłosy 3

02-787 Warszawa

e-mail: j.zombirt@vistula.edu.pl

