

**Metodologia opracowania stanowiska polskich ekspertów
odnośnie do materiału konsultacyjnego Financial Stability Board
“Adequacy of loss-absorbing capacity of global systematically important banks
in resolution”**

Opracowanie wspólnego stanowiska przebiegało w pięciu etapach.

Etap 1

W grudniu 2014 zespół Europejskiego Kongresu Finansowego¹ postanowił przygotować stanowisko polskich ekspertów odnośnie do materiału konsultacyjnego Financial Stability Board, ponieważ uznał, że proponowane rozwiązania Total Loss Absorbency Capacity (TLAC) mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego UE i Polski. W swoim badaniu Europejski Kongres Finansowy skoncentrował się na pytaniach o charakterze strategicznym, odnoszących się do podstaw koncepcji zaprezentowanej przez FSB, pomijając pytania techniczne, udzielenie odpowiedzi na które wymagałoby przeprowadzenia ilościowego badania wpływu. W związku z ogłoszonym krótko po propozycji FSB materiałem konsultacyjnym Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, przedstawiającym kryteria określania minimalnego wymogu funduszy własnych oraz kwalifikowanych pasywów (MREL), do pytań dotyczących całkowitej zdolności do absorpcji strat zespół EKF wprowadził elementy nawiązujące do komplementarnej wobec TLAC propozycji MREL.

Etap 2

Grupa zaproszonych ekspertów obejmowała 88 najbardziej kompetentnych specjalistów zajmujących się problematyką stabilności finansowej i zarządzania ryzykiem w polskich instytucjach publicznych, uniwersytetach, dużych bankach i firmach konsultingowych. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

Etap 3

Wstępne stanowisko polskich ekspertów zostało opracowane na bazie 27 opinii (indywidualnych ekspertów, grup ekspertów oraz instytucji – razem 51 ekspertów), które nadesłane zostały do Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową² do 10 stycznia 2015. Odpowiedzi uzyskano od:

¹ Europejski Kongres Finansowy (www.efcongress.com). Celem cyklicznych debat w ramach EKF jest bezpieczeństwo finansowe Unii Europejskiej i Polski.

² Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) – pierwszy niezależny think thank w Europie środkowo-wschodniej, założony w 1989 roku przez grupę ekonomistów związanych z opozycją demokratyczną i ruchem „Solidarność”.

- i. instytucji regulacyjnych oraz indywidualnych ekspertów z nimi związanych (MF, KNF, BFG, NBP), razem: 7 odpowiedzi,
- ii. zarządów najważniejszych krajowych banków, razem: 10 odpowiedzi
- iii. przedstawicieli renomowanych firm konsultingowych, razem: 3 odpowiedzi
- iv. profesorów uniwersyteckich, razem: 7 odpowiedzi.

Etap 4

W dniu 14 stycznia 2015 zorganizowana została otwarta debata z udziałem ekspertów, do których wysłane zostały pytania konsultacyjne oraz z udziałem innych zainteresowanych osób, na której przedstawione zostało wstępne stanowisko.

W przeddzień debaty wszyscy eksperci, którzy wzięli aktywny udział w wypracowaniu stanowiska, otrzymali opinie i argumenty pozostałych ekspertów, z zachowaniem ich anonimowości. Zostali oni poproszeni, aby:

- ewentualnie skorygować swoje stanowisko pod wpływem argumentów innych ekspertów, których wcześniej nie znali,
- oznaczyć w opiniach innych ekspertów te sformułowania, które powinny znaleźć się w stanowisku końcowym.

Etap 5

Na tej bazie przygotowany został przez koordynatora badań, prof. Leszka Pawłowicza³, projekt stanowiska polskich ekspertów, który uległ następnie drobnym korektom pod wpływem opinii:

- Andrzeja Reicha⁴ - przedstawiciela środowiska regulatorów,
- Dariusza Szkaradka⁵ – przedstawiciela środowiska konsultantów, oraz
- Tomasza Kubiaka⁶ - przedstawiciela środowiska banków.

Opinie wszystkich uczestników badania, z zachowaniem ich anonimowości, będą dostępne na stronie www.efcongress.com jako załącznik do niniejszego raportu od 4 lutego 2015.

Leszek Pawłowicz
Koordynator Europejskiego Kongresu Finansowego
leszek.pawlowicz@gab.com.pl

³ Prof. Leszek Pawłowicz, inicjator i koordynator Europejskiego Kongresu Finansowego, kierownik Katedry Bankowości Uniwersytetu Gdańskiego.

⁴ Andrzej Reich, dyrektor Departamentu Regulacji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych KNF, członek zarządu EBA.

⁵ Dariusz Szkaradek, Partner, Financial Services Industry Leader, Deloitte Poland.

⁶ Tomasz Kubiak, dyrektor zarządzający Departamentu Alokacji Kapitału i Zarządzania Aktywami i Pasywami Banku Pekao S.A., największej spółki zależnej Grupy UniCredit.

**Stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego
do materiału konsultacyjnego Rady Stabilności Finansowej
(Financial Stability Board)**

**“Adequacy of loss-absorbing capacity of global systematically important banks
in resolution”**

Pytanie 1.

Czy właściwe jest wskazanie jednej grupy banków globalnych systemowo ważnych, wobec których miałyby być stosowane jednolite zasady ustalania wymaganego poziomu TLAC, czy raczej należy grupę tę podzielić na podgrupy, dla których byłyby ustalane różne poziomy TLAC?

Właściwe jest wskazanie jednej grupy banków globalnych systemowo ważnych, wobec których miałyby być stosowane jednolite zasady ustalania dodatkowych wymogów kapitałowych TLAC. Mimo iż zasadne wydają się argumenty za różnicowaniem wymogów kapitałowych w zależności od wielkości banków oraz skali generowanego przez nie ryzyka, to regulacje prostsze wydają się lepsze i skuteczniejsze. Podział na podgrupy banków globalnych systemowo ważnych komplikowałby proponowane rozwiązanie i stwarzał pokusę do omijania wymogów, tym bardziej, że ocena skali ryzyka systemowego jest trudna do skwantyfikowania i opiera się w istotnej części na kryteriach jakościowych. Jeżeli przyjmiemy, że głównym celem obciążenia dodatkowymi wymaganiami kapitałowymi (TLAC) powinno być ograniczenie hazardu moralnego generowanego przez banki TBTF, w tym również stymulowanie ich podziału na mniejsze podmioty, to ustalanie różnych poziomów TLAC istotnie ograniczałoby skuteczność tych regulacji i możliwość realizacji tego celu.

Pytanie 2.

Czy właściwe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny móc w ramach swojej jurysdykcji rozszerzyć grupę banków systemowo ważnych wskazaną przez FSB o nieglobalne systemowo ważne banki?

W celu zapewnienia stabilności lokalnego sektora finansowego powinno być możliwe rozszerzenie grupy banków systemowo ważnych (G-SIB) wskazanych przez FSB o banki systemowo ważne na poziomie krajowym (D-SIB).

Powinno to odbywać się przez wprowadzenie kolejnej grupy banków, a nie przez rozszerzenie grupy banków globalnych, ponieważ stopień jednorodności tej grupy będzie znacznie mniejszy niż grupy G-SIB. Banki, które w dużym kraju uznane byłyby za przeciętne, w mniejszym kraju mogły być uznane za systemowo ważne.

To zróżnicowanie banków D-SIB sprawia, że utworzenie spójnego systemu wymogów TLAC dla takiej kategorii banków będzie trudne. Dlatego sugerujemy, żeby dla banków D-SIB sformułowane zostały jedynie ogólne, ramowe zalecenia dotyczące podwyższonych restrykcji kapitałowych, które każdy kraj mógłby dostosować do swoich specyficznych uwarunkowań. Objęcie systemem *loss absorbency capacity* grupy D-SIB nie powinno być jednak uznaniowe, lecz powinno odbywać się według transparentnych zasad.

Należy podkreślić, że system TLAC jest podobny do MREL w zakresie celu, jaki ma spełniać. Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 dotyczącą restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji, wskaźnik MREL zaczął obowiązywać D-SIB w UE. Oba projekty należy skoordynować i na poziomie krajowym wdrożyć tylko jeden z nich.

Z perspektywy lokalnej warto ograniczyć łączną liczbę D-SIB np. do maksymalnie 5 największych banków w danej jurysdykcji lub np. do banków, których suma bilansowa przekracza 50% PKB kraju, w którym bank ma siedzibę.

Pytanie 3.

FSB proponuje w okresie wstępnym wyłączyć z wymogu TLAC banki systemowo ważne, które mają centralę w krajach rozwijających się i na rynkach wschodzących.

- a) *Czy takie wstępne wyłączenie z zobowiązania do spełnienia wymogu TLAC słusznie uwzględnia różnice w warunkach rynkowych, w jakich funkcjonują te banki?*
- b) *Pod jakimi warunkami należałoby to wyłączenie znieść?*

Banki systemowo ważne mające siedzibę w krajach rozwijających się i na rynkach wschodzących nie powinny zostać wyłączone z wymogów TLAC.

Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Wyłączenie z wymogów TLAC części G-SIB z powodu takiej czy innej lokalizacji siedziby banku nie ma uzasadnienia i jest merytorycznie błędne i sprzeczne z zasadami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zakłada się bowiem wówczas, że G-SIB, którego siedziba znajduje się w kraju rozwijającym się lub na rynku wschodzącym, jest mniej globalny, lub że generuje mniejsze ryzyko systemowe w skali globalnej niż bank, którego centrala znajduje się w kraju wysoko rozwiniętym.
- Proponowane wyłączenie będzie bezskuteczne, ponieważ będzie skutkować arbitrażem regulacyjnym. Może skłaniać banki do przenoszenia lokalizacji centrali, a władze do zaniżania standardów w celu zachęcenia banków do zmiany lokalizacji. Istotne jest, w których gospodarkach zlokalizowane są aktywa i zobowiązania, a nie siedziba centrali. Ponadto, warto zauważyć, że lokalizacja centrali nie musi wiązać się ze strukturą geograficzną własności, a zwłaszcza krajem pochodzenia właściciela strategicznego.
- Pojęcie *emerging markets* jest niewystarczająco precyzyjne, co może stymulować negatywne zachowania.
- Wyłączenie części G-SIB z krajów rozwijających się spod wymogów TLAC może stanowić dodatkowy czynnik ograniczający zaufanie do rynków finansowych oraz mogłoby istotnie wpłynąć na zwiększenie ryzyka systemowego w tych krajach.
- Istnieje obawa, że wyłączeniem tym mogłyby zostać objęte stosunkowo młode globalne banki, co dawałoby im nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną.
- Prawdopodobnie problem wyłączenia spod wymogów TLAC grupy G-SIB mających siedzibę w krajach rozwijających się i na rynkach wschodzących wynika z obawy o możliwość pozyskania kapitału na takich rynkach. Oznacza to, że banki takie jest zbyt duży w stosunku do krajów, w których znajdują się ich siedziba i jeśli nie są w stanie spełnić wymogów TLAC, to powinny zostać zrestrukturyzowane lub podzielone.

Pytanie 4.

Jaki powinien być okres dostosowania się do wymogu TLAC przez banki, które zostaną w przyszłości określone jako systemowo ważne (FSB sugeruje, by wskazać okres w przedziale od 12 do 36 miesięcy, EBA proponuje, by okres przejściowy trwał maksymalnie 48 miesięcy, z podwyższaniem wymogu kapitałowego co 12 miesięcy, aż do osiągnięcia wymaganego standardu)?

Okres dostosowania do wymogów TLAC przez banki, które zostaną w przyszłości określone jako systemowo ważne, powinien trwać od 36 do 48 miesięcy, ze stopniowym podwyższaniem wymogów kapitałowych co 12 miesięcy.

Argumenty za takim okresem są następujące:

- Rozłożenie dostosowań w czasie na ogół podnosi ich koszty w porównaniu do dostosowań skoncentrowanych, a ponadto stwarza ryzyko, że gospodarka globalna i europejska ponownie znajdzie się w fazie kryzysu, co znacznie utrudni ewentualną restrukturyzację lub pozyskanie dodatkowego kapitału przez G-SIB. Dlatego w ocenie niektórych ekspertów propozycja EBA (48 miesięcy, z podwyższaniem wymogu kapitałowego co 12 miesięcy) wydaje się nadmiernie wydłużać czas dostosowań.
- Z drugiej strony, w obecnych warunkach, podniesienie kapitału przez G-SIB przed 2019 rokiem może okazać się nierealne. Zapotrzebowanie na kapitał ze strony tych banków będzie prawdopodobnie znaczne. Szacuje się, że wprowadzenie restrykcji TLAC w samej tylko Europie spowoduje konieczność emisji instrumentów dłużnych na poziomie 300-400 mld EUR. Gromadzenie środków wymaganych dla celów makroostrożnościowych (tj. w szczególności na potrzeby TLAC/MREL) będzie dotyczyło dużej grupy banków (MREL będzie zapewne dotyczył znacznie większej liczby banków niż TLAC). Dlatego źródłem środków finansujących TLAC/MREL będzie musiał być rynek, a atrakcyjność inwestycyjna banków oraz ich wiarygodność dla wierzycieli długoterminowych będzie niższa. Ogranicza to istotnie możliwość pozyskania kapitału z rynku w krótkim czasie. Stąd też nawet okres 4-letni w pierwszej fazie wdrożenia wymogów TLAC/MREL może okazać się niewystarczający. Prawdopodobne jest jednak wykształcenie nowych grup instrumentów kapitałowych, które mogą pozwolić na spełnienie oczekiwań nadzorczych w tym okresie. Okres 48 miesięcy wydaje się zatem najbardziej adekwatny. Okres przejściowy jest przywilejem, a nie obowiązkiem i banki, które będą miały taką możliwość, zawsze będą mogły osiągnąć wskazany poziom TLAC przed 2019 rokiem.
- Instytucje, które w przyszłości zostaną zaklasyfikowane do grupy G-SIB, powinny mieć krótszy niż 48 miesięcy okres na dostosowanie się do standardów TLAC. Ryzyko gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na dodatkowy kapitał wynikające z sytuacji wdrożenia TLAC istotnie się zmniejszy. Uznanie banku za G-SIB i związane z tym dodatkowe restrykcje kapitałowe nie będą mogły być uznane za zdarzenia nagłe i nieoczekiwane. Banki, które prowadzą znaczącą działalność międzynarodową i są stosunkowo „blisko” bycia uznanymi za G-SIB, powinny z wyprzedzeniem prowadzić politykę zarządzania kapitałem, a wprowadzenie zbyt długich okresów przejściowych domyślnie uzasadniałoby brak odpowiednich działań po stronie takich banków.

Pytanie 5.

- a) Czy wymóg minimalny TLAC ustalony na 16-20% aktywów ważonych ryzykiem, nie mniej jednak niż dwukrotność wymaganego w Bazylei III współczynnika dźwigni, jest adekwatny w świetle doświadczeń wynikających z wcześniejszych nieskutecznych prób wsparcia rekapitalizacji i uporządkowanej likwidacji?*
- b) Jakie inne czynniki powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu wymogu TLAC?*

Ad a.

Wymóg minimalny TLAC ustalony na poziomie 16-20% aktywów ważonych ryzykiem, nie mniej jednak niż dwukrotność wymaganego w Bazylei III współczynnika dźwigni, wydaje się adekwatny w obecnych uwarunkowaniach. Wymogi nie są zaniżone, być może wymagają uproszczenia.

Restrykcje TLAC powinny stanowić bowiem kompromis między większym bezpieczeństwem systemu finansowego a mniejszą zdolnością do pozyskiwania finansowania i kapitału, co w konsekwencji prowadzi do mniejszego wsparcia realnej gospodarki. Podwyższaniem wymogów kapitałowych nigdy nie osiągnie się absolutnego bezpieczeństwa banków.

Badania empiryczne sugerują, że taki powinien być optymalny poziom kapitału dla banków – nie tylko systemowo ważnych, np.:

- Miles, Marcheggiano, Yang (2012) wskazują, że optymalny kapitał banku winien wynosić ok. 20% aktywów ważonych ryzykiem;
- Kragh-Sørensen (2011) w badaniach dla norweskich banków wskazał optymalny poziom wskaźnika CET₁: 13-23%;
- Sveries Riskbank (2011) w badaniach dla kluczowych szwedzkich banków wskazał optymalny poziom wskaźnika CET₁: 10-17%.

Ad b.

Przy obliczaniu wymogu TLAC należałoby wziąć pod uwagę możliwość spieniężenia aktywów w sytuacji konieczności przeprowadzenia likwidacji, czyli miara powinna mieć odniesienie do scenariuszy testowych wyceny aktywów, powinna być zastosowana podobna logika jak obecnie przy wyliczaniu miary płynności krótkoterminowej LCR, gdzie patrzymy na możliwości utrzymania płynności w perspektywie 30 dni. TLAC powinien bazować na źródłach finansowania dostępnych w okresie niezbędnym do przeprowadzenia likwidacji, czyli 6 do 12 miesięcy, biorąc też pod uwagę korektę wyceny aktywów, jaka będzie niezbędna zważywszy na nie tylko problemy samej instytucji, ale również pogorszoną sytuację w sektorze i trudności w upłynianiu tych aktywów.

Pytanie 6.

Czy wymóg TLAC wobec globalnych, systemowo ważnych banków powinien być zharmonizowany z Bazyleą III w taki sposób, aby w pierwszej kolejności spełniony był wymóg TLAC, a ewentualna pozostała nadwyżka kapitału (CET₁) mogła być zaliczana do buforów kapitałowych wymaganych przez Bazyleę III?

Wdrożenie wymogów TLAC i Bazylei III powinno być zharmonizowane. Kwestia, czy w pierwszej kolejności powinien być spełniony wymóg TLAC, a ewentualna pozostała nadwyżka kapitału (CET₁) mogłaby być zaliczana do wymogów kapitałowych wymaganych przez Bazyleę III, jest dyskusyjna.

Po pierwsze, zasugerowane w pytaniu rozwiązanie oznacza, że bufory kapitałowe zapewniałyby dodatkowy margines bezpieczeństwa powyżej poziomu TLAC. Efektem tego rozwiązania są wyższe wymogi kapitałowe. Innymi słowy, gdy bank pokrywa straty, w rzeczywistości, oprócz kapitału wymaganego przez TLAC, ma do dyspozycji dodatkowo bufory kapitałowe, które – w razie potrzeby – mogą być wykorzystane do pokrycia strat. Niewątpliwie bezpieczeństwo banku powinno wzrosnąć. Z kolei, gdy bank pokryje straty, musi dysponować kapitałem wynikającym z rachunku adekwatności kapitałowej, bez uwzględniania buforów. Bufory kapitałowe są szczególnym wymogiem. Bank, który nie ma kapitału na pokrycie buforów, nie łamie prawa. Musi natomiast wstrzymać, lub co najmniej ograniczyć wypłatę dywidendy i bonusów. To oczywiście jest uciążliwe, ale złamanie prawa jest rzeczą gorszą. Zatem przy rozwiązaniu, w którym bufory kapitałowe nie stanowią części TLAC, bank cały czas powinien utrzymywać bufory, co po restrukturyzacji stworzy mu lepsze warunki do odbudowy pozycji kapitałowej. Z drugiej jednak strony trzeba uważać, aby globalne zapotrzebowanie na kapitał, przy ograniczonej jego podaży, nie prowadziło do nadmiernego wzrostu kosztu finansowania. Dlatego, nie wiedząc, jaka będzie skala dodatkowego zapotrzebowania na kapitał, wynikającego z wprowadzenia wymogów Bazylei III, trudno odpowiedzieć na to pytanie.

Po drugie, rozporządzenie CRR już obowiązuje wszystkie państwa UE i normy kapitałowe, w tym bufory kapitałowe muszą być spełnione niezależnie od innych restrykcji, włączając TLAC. Europejski bank powinien mieć poziom kapitału zgodny z CRR. Jeśli ten poziom byłby niewystarczający do spełnienia wymogów TLAC, to powinien zostać uzupełniony. Uzasadniona wydaje się więc opinia, że wymogi te nie powinny być zatem sumowane.

Generalnie jednak większość polskich ekspertów uważa, że w pierwszej kolejności powinien być spełniony wymóg TLAC, a ewentualna pozostała nadwyżka kapitału (CET₁) mogłaby być zaliczana do buforów kapitałowych wymaganych przez Bazyleę III. Istotne jest, aby niezbędna harmonizacja wymogów TLAC i MREL nie motywowała banków o relatywnie bezpiecznej, tradycyjnej strukturze

finansowania (*funding*) opartej na depozytach klientowskich i listach zastawnych do zmiany strategii finansowania na większą zależność od rynku hurtowego.

Pytanie 7.

Czy wymogi wprowadzone przez TLAC/MREL powinny się stosować do całej grupy bankowej, na podstawie oceny ryzyka grupy na poziomie skonsolidowanym, czy tylko do spółki dominującej, na podstawie jej sytuacji, z jednoczesnym traktowaniem systemowych banków zależnych jako odrębnych bytów prawnych, niemających znaczenia z punktu widzenia transgranicznego ryzyka systemowego?

Wymogi TLAC/MAREL powinny odnosić się do banków zarówno na poziomie jednostkowym (by zapewnić bezpieczeństwo poszczególnych jednostek), jak i skonsolidowanym (by zapobiec transferowi ryzyka do podmiotów zależnych lub ograniczaniu ich swobody wykorzystania kapitału, a także tworzeniu holdingów finansowych, gdzie podmiotem dominującym będzie instytucja nieregulowana). Grupa powinna dysponować środkami w wysokości odpowiadającej większej z dwóch kwot: kwocie wyliczonej dla grupy oraz sumie kwot wyliczonych dla poszczególnych banków, alokowanych na poziomie tych banków. Sposób rozlokowania TLAC powinien być pochodną przyjętej strategii resolution, a ta z kolei powinna wynikać ze struktury grupy i decyzji krajowych władz resolution z krajów home i host.

Pytanie 8.

- a) Czy środki przewidywane przez TLAC powinny być dystrybuowane przez resolution authority – jednostkę odpowiedzialną na szczeblu grupy za restrukturyzację do systemowych spółek zależnych, proporcjonalnie do ich rozmiaru oraz ryzyka z nimi się wiążącego?*
- b) Czy jest to właściwe rozwiązanie wspierające uporządkowaną likwidację i uwzględniające różne strategie likwidacyjne?*
- c) Które podmioty zależne powinny być traktowane jako systemowe?*

Tak, to jest właściwe rozwiązanie. Propozycja FSB, aby objęte TLAC były podmioty zależne spełniające co najmniej jedno z kryteriów ryzyka lub wielkości (więcej niż 5% aktywów ważonych ryzykiem całej grupy, więcej niż 5% dochodów grupy, więcej niż 5% miary zlewarowania całej grupy, znaczenie dla wypełniania funkcji krytycznych firmy) jest uzasadniona. Należałoby jednak dodać prawo goszczącego nadzorca do decydowania o objęciu wymogiem TLAC również podmiotów zależnych niespełniających tych kryteriów, ale istotnych systemowo w kraju goszczącym. Metoda dystrybucji funduszy TLAC powinna podlegać akceptacji nadzorczej przez panel nadzorców macierzystych i goszczących, podobnie jak przy stosowaniu metod zaawansowanych do pomiaru kapitału. Sposób alokacji powinien uwzględniać specyfikę jurysdykcji. Do pewnego stopnia możliwości przenoszenia czy alokowania kapitału trzeba ograniczyć ze względu na arbitraż nadzorczy i możliwość przenoszenia bardziej ryzykownych aktywów do jurysdykcji mniej odpornych na kryzys.

Opracowanie planów dla TLAC na poziomie całej grupy kapitałowej ma charakter pierwszorzędny. Koordynacja prowadzona przez jednostkę odpowiedzialną za restrukturyzację jest niezbędnym elementem zapewniającym spójne i należyte przygotowanie procesu rekapitalizacji i uporządkowanej likwidacji. Koordynacja na poziomie grupy kapitałowej nie wyklucza zróżnicowanych strategii likwidacyjnych dla podmiotów zależnych.

Upadłość/uporządkowana likwidacja jednostki dominującej nie powinna pociągać za sobą negatywnych konsekwencji dla dobrze prosperujących, adekwatnie dokapitalizowanych jednostek zależnych. Należy zatem zapewnić z jednej strony adekwatne dokapitalizowanie jednostek zależnych (a zatem uzależnienie ich kapitału od poziomu ich ryzyka), z drugiej jednak strony nie należy traktować ich identycznie – zasadne byłoby ocenienie wpływu działalności jednostki zależnej na ryzyko całej grupy. Być może zasadne jest zastosowanie analogicznych kategorii kryteriów, jak przy określaniu podmiotów systemowo ważnych globalnie/w skali np. europejskiej, z ewentualnym uwzględnieniem wielkości i specyfiki rynków lokalnych.

Pytanie 9.

- a) W jakim stopniu rozmieszczenie środków odpowiadających wewnętrznemu TLAC (*internal TLAC*) w systemowych spółkach zależnych służyć będzie budowaniu wzajemnego zaufania nadzorców macierzystych i goszczących, że banki systemowo ważne mogą być restrukturyzowane w sposób uporządkowany, likwidując w ten sposób przeszkody dla transferu aktywów?
- b) Czy zasada, że wewnętrzny TLAC przypisany systemowemu podmiotowi w grupie powinien mieścić się w granicach 75–90% wymogu TLAC wyznaczonego dla tego podmiotu przy założeniu, że jest on podmiotem samodzielnym, może być uznana za właściwą?
- c) Czy ten sam cel, czyli dostępność środków na rekapitalizację spółek zależnych w sytuacji kryzysowej, może być osiągnięty innymi metodami, np. poprzez zabezpieczone gwarancje?

Ad a.

Jest to krok we właściwym kierunku. Rozmieszczenie środków (*internal TLAC*) w systemowych spółkach zależnych zapewnia udział *resolution entity* (podmiotu dominującego) w restrukturyzacji banku zależnego, łączy uprawnienia decyzyjne z odpowiedzialnością finansową za skutki tych decyzji. Powinno to dawać tym bankom i ich nadzorcom poczucie bezpieczeństwa znacznie większe, niż w przypadku gwarancji udzielanych przez *resolution entity*. Służyć to będzie zwiększeniu zaufania w relacjach nadzorczy macierzystego i goszczącego.

Pomimo oczywistych zalet takie rozwiązanie, samo w sobie, nie jest wystarczające i wymaga dopracowania.

Po pierwsze, rozwiązanie to nie bierze pod uwagę struktury zarządzania w grupie. Tymczasem skala udziału podmiotu dominującego (*resolution entity*) w finansowaniu procesu *resolution* podmiotu zależnego o znaczeniu systemowym powinna zależeć od faktycznego udziału banku matki w procesie zarządzania podmiotami zależnymi. W banku zależnym, którego samodzielność jest mocno ograniczona na rzecz matki, powinien być on znacznie wyższy niż w banku, którego właściciel słabo ingeruje w proces zarządzania bankiem. Przy silnej ingerencji w proces zarządzania zależnym bankiem systemowym poziom 90% może wręcz być zbyt niski. Trzeba też pamiętać, że *resolution entity*, który dla danego banku jest podmiotem dominującym, lokując w systemowym banku zależnym środki przeznaczone na jego restrukturyzację ma większą siłę przetargową w dyskusjach nad zakresem decyzji, jakie może podejmować w stosunku do tego banku.

Po drugie, istotność banku jest pojęciem względnym. Z dokumentu konsultacyjnego wynika, iż szczególne traktowanie dotyczyć będzie podmiotów o istotnym znaczeniu w grupie. Jednakże, jeśli jednym z celów takiego rozwiązania ma być budowanie zaufania pomiędzy nadzorcą goszczącym i macierzystym, istotność powinna być oceniana z perspektywy systemu bankowego kraju goszczącego. Bank, który w grupie jest uznany za istotny, z dużym prawdopodobieństwem, choć nie zawsze, będzie również miał systemowe znaczenie na danym rynku. Ale bank, który nie ma istotnego znaczenia w grupie, często może mieć systemowe znaczenie na swoim rynku. Dlatego z perspektywy nadzorczy goszczącego kluczowe znaczenie mieć będzie systemowość banku na rynku lokalnym. Bez uwzględnienia tego kryterium budowanie zaufania między nadzorcami będzie trudniejsze. Wewnętrzny TLAC powinien być zatem utrzymywany zarówno dla banków istotnych z punktu widzenia danego G-SIB, jaki i dla banków istotnych z punktu widzenia danej jurysdykcji, nawet, jeśli nie są istotne z punktu widzenia danego G-SIB (szczególnie może dotyczyć to mniejszych krajów/jurysdykcji).

Po trzecie, proponowane rozwiązanie pomija zupełnie banki zależne, które nie mają istotnego znaczenia dla grupy. Nie jest jasne, kto i w jaki sposób miałby finansować proces ich restrukturyzacji. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy bank niemający znaczenia systemowego jest podmiotem zależnym banku systemowo istotnego, w którym ulokowane zostały środki TLAC. Czy środki te będą również przeznaczone na restrukturyzację banku niesystemowego? Wbrew pozorom, dla nadzorczy goszczącego odpowiedź na to i podobne pytania mieć będzie istotne znaczenie. Możliwym rozwiązaniem jest przyjęcie założenia, iż w przypadku małych jednostek zależnych w ramach G-SIB, które jednocześnie nie są D-SIB, *resolution authority* jednostki

macierzystej uzgadnia minimalny zakres środków gwarantowanych podlegających dystrybucji w ramach TLAC na poziom jednostki zależnej z *resolution authority* jednostki goszczącej i ustala inne zasady postępowania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa takiej jednostki.

Ad b.

Bardziej zasadne wydaje się podniesienie tego poziomu do przedziału 80-100% oraz doprecyzowanie procesu decyzyjnego związanego z ustaleniem poziomu adekwatnego dla danego podmiotu, w szczególności roli odpowiedniego nadzorca kraju goszczącego. Wiodąca rola nadzorca kraju goszczącego może mieć w tym przypadku znaczenie ze względu na konieczność zapewnienia lokalnej równowagi konkurencyjnej dla podmiotów działających w danej jurysdykcji, a posiadających nadzorców macierzystych w różnych jurysdykcjach.

Ad c.

Użycie innych środków, jak np. zabezpieczone gwarancje, wydaje się możliwe. Tego typu instrument może jednak generować trudne do przewidzenia ograniczenia w sytuacjach kryzysowych i w konsekwencji w pierwszym etapie zalecane byłoby ograniczenie możliwości jego stosowania np. do poziomu 25% wartości wewnętrznego TLAC.

Pytanie 10.

Jaki będzie wpływ przyjęcia wymogu TLAC na całkowite koszty pozyskiwania funduszy przez systemowo ważne banki? (istotnie zwiększy koszty pozyskania funduszy/ będzie miało wpływ nieistotny/ istotnie zmniejszy koszty pozyskania funduszy)

Przyjęcie wymogu TLAC prawdopodobnie istotnie zwiększy koszty pozyskiwania funduszy przez G-SIB w krótkim okresie czasu. Przyjęcie rozwiązania, w którym fundusze będą rosły etapowo w dość długim okresie czasu, obniży skalę wzrostu kosztów pozyskiwania funduszy przez banki. Wydaje się to oczywiste, jeśli istotne podmioty systemowe utracą domniemaną gwarancję wsparcia publicznego. Dodatkowo wzrost kosztów będzie wynikał z osłabienia pozycji konkurencyjnej G-SIB wobec banków, które nie będą musiały ponosić kosztów wymogu TLAC.

Wpływ wymogu TLAC na wzrost kosztów w długim okresie nie powinien być istotny, jeśli z czasem banki spełniające wymóg TLAC będą postrzegane jako mniej ryzykowne, co zmniejszy premię za ryzyko. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym wpływ TLAC jest fakt, że w ramach NSFR, niezależnie od wprowadzenia TLAC, wymagane będzie zwiększenie długoterminowych, stabilnych źródeł finansowania. Źródła takie mogą zostać zaprojektowane w taki sposób, aby stanowić środki wymagane dla spełnienia wymogów zarówno NSFR, jak i TLAC.

Ceną za wprowadzenie TLAC będzie zapewne zwiększenie kosztów pozyskiwania finansowania, korzyścią – szansa zlikwidowania nieefektywności rynkowej w postaci domniemanego wsparcia instytucji środkami publicznymi. W takiej sytuacji wzrost kosztów pozyskiwania finansowania nie powinien być interpretowany jako zjawisko negatywne.

TLAC i podobne regulacje mają na celu podmiotowe przesunięcie kosztów zaburzeń w funkcjonowaniu banków – może się okazać, że suma kosztów ponoszonych przez bank i pozostałych interesariuszy po wprowadzeniu TLAC zmaleje.

Pytanie 11.

Jaki będzie wpływ proponowanego rozwiązania na system finansowy i jego zdolność do finansowania realnej gospodarki? (pozytywny/ neutralny/negatywny)

Ocena wpływu proponowanych rozwiązań na zdolność do finansowania realnej gospodarki będzie różna w zależności od horyzontu czasowego. W krótkiej perspektywie może to oznaczać mniejszą skłonność tych banków do zwiększania aktywów, ale w obecnej sytuacji większym problemem w krajach rozwiniętych jest chyba popyt na kredyt, a nie jego podaż. Na zmniejszenie negatywnego wpływu TLAC na ograniczenie zdolności do finansowania gospodarki będzie wpływał fakt, że banki objęte wymogiem TLAC będą musiały konkurować z innymi instytucjami, co nie pozwoli im na przeniesienie swych wyższych kosztów na klientów. W dłuższej perspektywie wpływ oceniamy

pozytywnie, gdyż bezpieczniejsze banki są mniejszym obciążeniem dla finansów publicznych, co sprzyja raczej wzrostowi. Nowy system wzmocni bowiem finanse publiczne, które nie będą obciążane nieprzewidzianymi kosztami ratowania systemowych banków. Dotychczasowe badania dotyczące wpływu Bazylei III na banki sugerują, że długookresowy wpływ netto na gospodarkę jest nieistotny (nieznaczące zmniejszenie tempa przyrostu akcji kredytowej, a w konsekwencji – tempa przyrostu PKB, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów potencjalnych kryzysów).

Dodatkowo warto zauważyć, że ewentualne ograniczenie zdolności do finansowania realnej gospodarki przez G-SIB może być w długim okresie czasu w Europie oceniane pozytywnie. Nadmierny rozrost sektora bankowego i niepohamowane dążenie do koncentracji sektora banków wywiera negatywny wpływ na realną gospodarkę (por. raporty: „Too Much Finance?” i „Is Europe Overbanked?”⁷). Wprowadzenie dodatkowych buforów kapitałowych dla banków systemowo ważnych będzie przeciwdziałać tej tendencji i może przyczynić się do jej częściowego odwrócenia.

Reasumując, o ile zostanie osiągnięty cel wprowadzenia TLAC, to zdolność systemu finansowego do finansowania realnej gospodarki w krótkim okresie obniży się, ale w długim okresie wzrośnie. Zmniejszy się bowiem ryzyko dla stabilności finansowej, którego materializacja odcina – często na długi czas – wiele podmiotów od zewnętrznego finansowania.

Ponadto należy oczekiwać nasilenia procesu dezintermediacji pod wpływem zwiększonych restrykcji regulacyjnych (w tym z tytułu TLAC) dla sektora bankowego. Źródłem pozyskiwania kapitału pożyczkowego będzie w coraz większym stopniu rynek kapitałowy, a w mniejszym stopniu bank. W szczególności oczekiwać należy substytucji kredytu bankowego przez obligacje korporacyjne.

Pytanie 12.

Inne propozycje dotyczące rozwiązania ryzyk odnośnie do banków systemowo ważnych

Zgłaszamy następujące propozycje, które naszym zdaniem mogłyby ograniczyć hazard moralny towarzyszący globalizacji bankowości:

Po pierwsze, należy dodatkowo stymulować korzyści dla akcjonariuszy z tytułu podziału banków systemowo ważnych, tak aby wzmocnić presję TLAC na decyzje dotyczące podziału banków G-SIB.

Po drugie, należy zredukować współzależność pomiędzy instytucjami (np. poprzez szersze korzystanie z instytucji Centralnego Kontrahenta) oraz prowadzić staranną politykę nadzorczą, w celu redukcji ryzyka systemowego.

Po trzecie, należy wprowadzić normy wzrostu aktywów dużych banków na wzór rozwiązania zastosowanego w ustawie Dodd-Franka, częstsze i szersze stosowanie stress-testów i ich upublicznianie, zwiększenie niezależności rad nadzorczych.

Po czwarte, należy ograniczyć możliwości prowadzenia niektórych rodzajów działalności (o szczególnie wysokim poziomie ryzyka).

Po piąte, należy uzależnić wysokości wynagrodzeń kluczowych członków kierownictwa od poziomu ryzyka instytucji (w tym także od zmiany tego poziomu). Dodatkowo rozważyć sankcje karne dla członków zarządów i rad nadzorczych za nadmierny wzrost ryzyka, prowadzący do trudności finansowych instytucji (lub co najmniej dożywotni zakaz pracy w instytucjach finansowych).

Po szóste, należy wprowadzić obowiązkowy dodatkowy pogłębiony audyt (na koszt Resolution i DGS) raz na dwa/trzy lata oraz dodatkowe wymogi w zakresie ratingu (może dwie oceny).

⁷ Por. Jean-Louis Arcand, Enrico Berkes and Ugo Panizza, „Too Much Finance?”, IMF Working Paper WP/12/161, International Monetary Fund, Washington, 2012, June; „Is Europe Overbanked?”, raport pod kierunkiem Marco Pagano, European Systemic Risk Board, Reports of the Advisory Scientific Committee No. 4/June 2014