

Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego¹ w konsultacjach Rady Stabilności Finansowej dotyczących oceny reform banków systemowo ważnych²

Metodologia opracowania stanowiska

Opracowanie stanowiska przebiegało w następujących etapach:

Etap 1

Do wzięcia udziału w badaniu zaproszono grupę ekspertów z polskiego sektora finansowego. Przesłano im przetłumaczone pytania konsultacyjne Rady Stabilności Finansowej. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

Etap 2

Zebrano odpowiedzi od ekspertów z:

- banków komercyjnych,
- organów regulacyjnych,
- firm konsultingowych oraz
- środowiska naukowego.

Etap 3

Na bazie uzyskanych opinii opracowana została propozycja syntezy odpowiedzi. Propozycję tę przekazano ekspertom, którzy wzięli udział w konsultacjach. Zwrócono się do nich z prośbą o zaznaczenie w syntezie tych sformułowań, które powinny zostać zmodyfikowane i zaproponowanie modyfikacji czy dodatkowych zapisów, jak również zaznaczenie tych opinii, z którymi się nie zgadzają i które powinny być z ostatecznej syntezy usunięte.

Etap 4

Na bazie uzyskanych uwag opracowana została ostateczna wersja syntetycznych odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego.

¹ Celem Europejskiego Kongresu Finansowego (www.efcongress.com) jest debata nt. bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i Polski.

² <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R230519.pdf> <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P230519.pdf>

Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego

1. Czy reformy TBTF osiągnęły swoje cele? Czy zmniejszają ryzyko systemowe i hazard moralny związane z zagrożeniami tworzonymi przez krajowe i globalne banki systemowo ważne? Czy reformy te zwiększają możliwości właściwych organów do rozwiązywania banków systemowo ważnych w sposób uporządkowany i bez narażania podatników na straty, przy zachowaniu ciągłości ich funkcji gospodarczych?

Pakiet przepisów dotyczących likwidacji i przymusowej restrukturyzacji banków jest krokiem w dobrą stronę na ścieżce zmniejszania ryzyka systemowego, bez narażania podatników na koszty, przy jednoczesnym zapewnieniu funkcji krytycznych w gospodarce. Jest jednak za wcześnie, by odpowiedzieć na powyższe pytania ponieważ zbyt mało banków systemowo ważnych przeszło w praktyce ten proces i z tego powodu odpowiedź nie może być jednoznaczna.

Prawo upadłościowe było uniwersalne dla wszystkich podmiotów gospodarczych i nie uwzględniało ryzyka systemowego. Najprostszym sposobem ograniczenia ryzyka systemowego oraz hazardu moralnego, wynikającego z transferu kosztów ryzyka upadłości banków TBTF na podatników, był przymusowy podział banków. Nie zdecydowano się jednak na to rozwiązanie i powstały koncepcje przymusowej restrukturyzacji i „*bail in*”, które znalazły swoje odzwierciedlenie w dyrektywie BRR (BBRD).

Nie wszystkie regulacje weszły już w życie, tak więc nie ujawniły się jeszcze wszystkie ich skutki. Co więcej, bez przeprowadzenia pełnego procesu *resolution* według nowych zasad, na większej próbie banków, nie da się rzetelnie ocenić silnych i słabych stron wprowadzonych rozwiązań, a w szczególności tego, czy stworzone ramy prawne są właściwe i czy skutecznie prowadzą do zlikwidowania patologii TBTF i hazardu moralnego. Przy zastrzeżeniu, że dopiero dalsza praktyka umożliwi pełną ocenę nowych rozwiązań, to jednak już na obecnym etapie można mieć wątpliwości czy zamierzone cele zostaną w pełni osiągnięte.

Regulacje TBTF mają dwa podstawowe cele:

- Wzmocnienie nadzoru w działaniach dla zmniejszenia banków TBTF. Podniesiony wymóg kapitałowy nakładany na te banki ma pokryć dodatkowe ryzyko związane z ich wielkością. Zwiększa to koszty ich działalności i stymuluje do ograniczenia wielkości, prowadząc do poprawy bezpieczeństwa systemu finansowego.
- W przypadku ryzyka bankructwa, wymuszenie na zagrożonym banku i władzach nadzorczych/*resolution* skutecznego przeprowadzenia procesu restrukturyzacji i/lub uporządkowanej likwidacji (*resolution*), w sposób przewidywalny i powtarzalny.

Zapotrzebowanie na kapitał i instrumenty podporządkowane będzie bardzo duże, ponieważ dodatkowe bufory kapitałowe oraz MREL lub TLAC mogą być wymagane nie tylko od banków TBTF, ale i od mniejszych, mających istotne znaczenie na poziomie krajowym. Banki mogą dążyć do zmniejszenia kosztu tej regulacji, zmniejszając obciążenia kapitałowe. Na bank TBTF można nałożyć dodatkowo nawet 3,5% Tier 1 oraz MREL czy TLAC. Jest to duże dodatkowe obciążenie. Czy te zachęty okażą się skuteczne?

W Polsce minister finansów, chcąc skłonić banki do zmniejszania portfela walutowych kredytów mieszkaniowych, nałożył na te aktywa wagę ryzyka w wysokości 150%. W efekcie, w przypadku kredytu walutowego z *LtV* 100% narzut kapitałowy wynosi obecnie 12% ekspozycji, w porównaniu z 3,84% dla analogicznego kredytu w PLN, co oznacza, że walutowość takiego kredytu kosztuje bank 8,16% wartości ekspozycji. Mimo to banki nie zdecydowały się na restrukturyzację i zmniejszenie tego portfela.

Skuteczność rozwiązań regulacyjnych będzie zależeć od postawy władz nadzorczych, w których kompetencji znajdują się banki *TBTF*. Z kolei podejście nadzorców będzie zapewne w jakimś stopniu brało pod uwagę również uwarunkowania polityczne i społeczne. I tu można dopatrywać się głównego zagrożenia dla efektywnego stosowania tych rozwiązań. Już same regulacje pozostawiają furtkę, pozwalając władzom *resolution* na rozstrzygnięcie czy dany bank powinien zostać zlikwidowany, czy też kierując się interesem publicznym należy go ratować, sięgając do pieniędzy podatników. W ten sposób restrukturyzacja, albo likwidacja banku, przestaje być wyłącznie nieuniknioną konsekwencją i staje się tylko jedną z możliwości. Mimo *resolution* nadal mają miejsce przypadki, że mniejsze podmioty poddawane są zwykłej upadłości oraz stosuje się w stosunku do nich pomoc publiczną. Warto tu przywołać *casus* włoskich banków *Veneto Banca* i *Banca Popolare di Vicenza*, restrukturyzowanych przez włoski nadzór z użyciem niestandardowych metod i przy wykorzystaniu pomocy publicznej, mimo obowiązywania *BRRD*. *SRB* nie zidentyfikował istnienia przesłanek interesu publicznego i nie zdecydował się na zastosowanie przymusowej restrukturyzacji. Oceniał, że banki te nie są systemowo ważne natomiast Bank Włoch przyznał im taki status, z uwagi na duże znaczenie regionalne, przeprowadził restrukturyzację z wykorzystaniem środków z funduszu bankowego *Atlante* i dokapitalizował bank przejmujący *Intesa Sanpaolo*. Formalnie więc banki te weszły w proces likwidacji ale faktycznie organ nadzorczy przeprowadził proces *resolution*. Były to stosunkowo małe banki, nie zaliczające się do kategorii *TBTF*, tak więc podjęcie decyzji o przymusowej restrukturyzacji albo likwidacji banku *TBTF* jest bez porównania trudniejsze, zarówno ze względu na konsekwencje takiej decyzji, jak i siłę perswazji, jaką taki duży bank dysponuje. W przypadku trzeciego największego włoskiego banku, *Banca Monte dei Paschi di Siena*, wykorzystano środki publiczne do *precautionary recapitalisation*.

Resolution ma minimalizować koszty restrukturyzacji banków dla podatników i zapobiegać destabilizacji rynków finansowych. Decyzja o restrukturyzacji, a tym bardziej o uporządkowanej likwidacji banku, jest nieodwracalna, wiąże się z ogromną odpowiedzialnością i należy ją postrzegać jako jedną z najtrudniejszych spośród podejmowanych przez nadzór. Nic zatem dziwnego, że władze *resolution* starają się decyzji tych unikać. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w krajach unii monetarnej decyzja jest dwustopniowa – *ECB* (nadzorca) podejmuje decyzję o upadłości a *SRB* o sposobie restrukturyzacji lub likwidacji.

Od czasu wejścia w życie dyrektywy *BRR* w 2016 r. (*bail-in*) nie mieliśmy do czynienia z kryzysem finansowym na skalę tego z lat 2007-2009 i jedynym jak dotąd przypadkiem *resolution* przeprowadzonym pod kontrolą unijnego *Single Resolution Board* było zastosowanie instrumentu przejęcia problemowego banku w odniesieniu do

hiszpańskiego *Banco Popular Español*, który na początku czerwca 2017 r. został przejęty przez *Santander Bank*. *Banco Popular Español* był szóstym co do wielkości bankiem w Hiszpanii. Straty zostały pokryte poprzez zastosowanie instrumentu umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych (*write-down*). Rozwiązanie to pozwoliło na przeprowadzenie restrukturyzacji bez użycia środków publicznych i sprawne przejęcie instytucji finansowej bez ograniczania deponentom dostępu do usług bankowych. Proces *resolution* został przeprowadzony modelowo wg nowych zasad i nie towarzyszył mu efekt zarażania innych europejskich banków.

Testem skuteczności nowych przepisów będzie sposób postępowania w stosunku do *Deutsche Banku*. Rozważana fuzja z *Commerzbankiem*, ostatecznie odrzucona, miała bardzo silne poparcie polityczne. Miała ona na celu poprawę sytuacji obu banków, z których każdy był nienajlepszej kondycji finansowej. Fuzja miała polegać na przejęciu zdrowszego, częściowo znacjonalizowanego, *Commerzbanku* przez zaliczający się do kategorii *TBTF* *Deutsche Bank*. Bank *TBTF* miał przyłączyć stosunkowo słaby inny bank co doprowadziłoby do powstania jeszcze większego banku *TBTF*. Ten przypadek pokazuje, że dobre regulacje nie wystarczą - potrzeba jeszcze silnych i niezależnych organów *resolution*, które będą dysponować odpowiednią mocą sprawczą (*enforcement power*).

Niewątpliwie wzrost funduszy własnych i poprawa ich jakości zmniejsza poziom ryzyka systemowego. Ale poziom hazardu moralnego ulegnie obniżeniu dopiero wtedy gdy politycy przestaną z jednej strony zwiększać obciążenia regulacyjne dla banków *TBTF* a z drugiej wywierać presję na utrzymanie przez nie dużej skali kredytowania gospodarki.

Na obecnym etapie nie można jeszcze stwierdzić, że ryzyko systemowe i hazard moralny zostały ograniczone, także z uwagi na niepozyskanie przez te instytucje zobowiązań zaliczanych do *MREL*, czy ciągle niezakończony proces kalibracji standardów *Basel*. Należy również uwzględnić stan dostosowania poszczególnych państw do oczekiwanych standardów kapitalizacji systemów gwarancji depozytów oraz funduszy przymusowej restrukturyzacji. Szczególnym problemem jest i pozostanie ryzyko prawne związane z działaniami typu *resolution*, co obnażył przykład *Banco Popular Español*, który może na długo, przynajmniej w Europie, paraliżować władze publiczne.

Kontekst europejski działań podejmowanych przez *Single Resolution Board*, w ramach reżimu *resolution* wobec europejskich banków, którym nadano status *FOLTF* (*failing-or-likely-to-fail*) wskazuje, że decyzje podejmowane przez organ *resolution* na podstawie niezweryfikowanych danych pochodzących z instytucji *FOLTF* mogą skutkować licznymi roszczeniami wierzycieli banku, którzy na ścieżce postępowania sądowego dążą do udowodnienia, że niepodjęcie działań w ramach *resolution* byłoby dla nich korzystniejsze w kontekście klauzuli *no-creditor-worse-off* (*NCWO*). Zarządzanie instytucjami systemowo ważnym przez pryzmat rozwiązań w zakresie przymusowej restrukturyzacji może przynieść zakładane cele przy założeniu, że organy *resolution* (w Polsce organem tym jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny), w momencie przeprowadzania wymaganych prawem działań, będą dysponowały odpowiednim poziomem ekspertyzy pozwalającym na podejmowanie właściwych decyzji w sytuacji kryzysowej. Przygotowanie dokumentacyjne oraz gotowość do udostępniania danych ze

strony instytucji finansowych wydaje się być relatywnie wysokie, co docelowo powinno pozwolić na sprawne podejmowanie decyzji przez BFG w scenariuszu przymusowej restrukturyzacji. Jak dotąd takich działań nie obserwowaliśmy w Polsce w praktyce i trudno jest oceniać reformy *TBTF* z perspektywy lokalnych doświadczeń w tym zakresie.

Z punktu widzenia ryzyka makroostrożnościowego, podmioty tworzące sieć bezpieczeństwa w Polsce, w tym w szczególności Komisja Nadzoru Finansowego, nie zidentyfikowały globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (*G-SII*), ograniczając się do identyfikacji i rocznej weryfikacji listy innych instytucji o znaczeniu systemowym (*O-SII*). W przypadku banków lokalnych systemowo istotnych wyznaczono wysokości buforów wskaźnika *O-SII*, przy czym w jednym przypadku zdecydowano o nałożeniu tego bufora w wysokości stanowiącej aż 50% ustawowo określonej maksymalnej wysokości.

Poza buforem *O-SII*, w Polsce wdrożone zostały także plany przymusowej restrukturyzacji. Narzędzia te wpisują się w szerszy proces zarządzania sytuacją awaryjną. W ramach wsparcia planów przymusowej restrukturyzacji tworzone są rozbudowane plany naprawy oraz plany awaryjne, które zgodnie z wymaganiami definiują zasady postępowania przed wkroczeniem instytucji nadzorczych. Plan postępowania, zasady działania, identyfikacja źródeł kapitału i płynności w sytuacji kryzysowej są narzędziami mającymi ograniczyć zaangażowanie środków publicznych w sytuacji awaryjnej. Działanie to wzmocni także *MREL*, który (zgodnie z *BRRD2*) będzie obowiązywał od 2022 r. Do tego czasu instytucje czeka zmiana w strukturze finansowania, tak aby wypełnić zdefiniowane przez BFG poziomy *MREL*. Zagrożenie mogą stanowić rozbieżności w podejściu do poszczególnych rozwiązań na poziomach krajowym i strefy euro. Powodować to może ograniczenia w możliwości stosowania np. podejścia *Single-Point-of-Entry* na poziomie grupy kapitałowej. Dodatkowo istnieje ryzyko rozbieżności potrzeb dokumentacyjnych pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadzorującymi rynek finansowy w UE. Wymaga to ścisłej współpracy zarówno w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego jak i dialogu z sektorem bankowym.

Teoretycznie cele reform w Polsce zostały osiągnięte. Wzmocnienie wymogów nadzorczych wobec instytucji finansowych poprawiło bezpieczeństwo ich funkcjonowania z punktu widzenia ryzyka systemowego oraz dało właściwym organom odpowiednie narzędzia kontrolne i uprawnienia w zakresie procesów restrukturyzacyjnych. Natomiast trudno ocenić czy reformy *TBTF* w rzeczywistości osiągnęły swoje cele, ponieważ nie mieliśmy dotąd przypadku ich wykorzystania wobec problemowej instytucji w Polsce.

Choć żaden z polskich banków nie został sklasyfikowany jako *G-SII*, to należy pozytywnie ocenić, że krajowy organ nadzorczy wytypował banki istotne systemowo w skali lokalnej, ponieważ spełniają one kryteria klasyfikacyjne (rozmiar i złożoność działalności, powiązania z innymi instytucjami finansowymi, niezastępowalność w świadczeniu niektórych usług). Zgodnie z lokalną praktyką nadzorczą w Polsce, pewne rozwiązania wynikające z reżimu *TBTF/BRRD* zostały rozszerzone na inne niż systemowo istotne instytucje. W wyniku transpozycji *BRRD* do polskiego porządku prawnego, jak również decyzji organu nadzoru, także mniejsze instytucje zostały zobowiązane do przygotowania planów naprawy, podlegających zatwierdzeniu przez Komisję Nadzory

Finansowego i opiniowaniu przez organ *resolution*, co powinno zmniejszać pokusę nadużycia w polskim sektorze bankowym.

Zasady *resolution* łatwiej jest realizować w krajach Unii Monetarnej. *SRB* jako zewnętrzny profesjonalny organ może potencjalnie lepiej prowadzić procesy restrukturyzacji niż organy krajowe.

Reasumując, brak jest wystarczającej ilości przypadków, w kraju i za granicą, aby powiedzieć, iż reformy *TBTF* zmniejszyły ryzyko systemowe i hazard moralny związane z zagrożeniami tworzonymi przez krajowe i globalne banki systemowo ważne oraz że reformy te zwiększają możliwości właściwych organów do rozwiązywania banków systemowo ważnych w sposób uporządkowany i bez narażania podatników na koszty, przy zachowaniu ciągłości funkcji gospodarczych. Regulacje *TBTF* osiągnęły swoje cele w wymiarze regulacyjnym, natomiast w praktyce jak dotąd nie zostały na szerszą skalę zweryfikowane. Reformy *TBTF* osiągnęły zatem swoje cele częściowo, a ostateczny bilans kosztów i korzyści nie jest jeszcze znany. Kluczowe znaczenie dla ograniczenia ryzyka systemowego i hazardu moralnego tworzonego przez banki *TBTF* będzie miała niezależność i wiarygodność instytucji regulacyjno-nadzorczych.

2. *Które reformy i zasady dotyczące TBTF (np. wyższy wymóg zdolności do absorpcji strat, bardziej intensywny nadzór, resolution, inne) mają najsilniejszy wpływ na SIBs i jaki? Prosimy o podanie 3 z uwzględnieniem ich hierarchii wg siły wpływu.*

Najważniejsze reformy dotyczące banków *TBTF*, w kolejności siły oddziaływania, to:

- a) bardziej intensywny nadzór,
- b) mechanizm absorpcji strat,
- c) *resolution*,
- d) inne.

Ad. a)

Wzmocniony nadzór nad instytucjami *TBTF* jest kluczowym narzędziem przeciwdziałającym ryzyku systemowemu i hazardowi moralnemu związanemu z zagrożeniami tworzonymi przez banki systemowo ważne. Nakładając ściślejszy nadzór na instytucje systemowo ważne, jednocześnie mniej istotnym instytucjom należy zapewnić dostosowany mniejszy reżim nadzorczy (zasada proporcjonalności). Wzmocnienie nadzoru formalnego (*SREP*) w połączeniu z *SSM*, gdzie nadzór sprawowany jest przez *ECB*, a nie organy krajowe, pozwala na stworzenie silnego, skutecznego i wysoce profesjonalnego nadzoru, odpornego na wpływy polityków i banków. Nowa instytucjonalna europejska architektura nadzorcza składa się z dwóch filarów: nadzoru makroostrożnościowego oraz mikroostrożnościowego.

Ad. b)

Wymogi i bufory kapitałowe mają zapewnić zdolność do absorpcji strat poprzez utrzymywanie wymaganego poziomu kwalifikowanych pasywów podlegających konwersji. Ten czynnik determinuje strategię rozwojową banków *TBTF* a jednocześnie istotnie wpływa na ich efektywność i możliwość pozyskania funduszy. Dlatego też

mogą one wywierać jeszcze większą presję na ewentualne połączenia (jako sposób na większą efektywność uzyskaną przez synergie kosztowe), w tym i transakcje o charakterze transgranicznym. Miałoby to praktyczne konsekwencje dla dotychczasowych standardów nadzorczych (zarówno w skali mikro jak i makro) oraz dla oceny tego zjawiska przez czynniki polityczne. Wydaje się, że nadzór jak i audytorzy mogą być zbyt słabi (z różnych powodów) aby zapewnić nad nimi efektywną kontrolę (również w Polsce). Na poziomie globalnym, w ramach FSB, wprowadzono nowy standard ostrożnościowy - TLAC. Z kolei w Unii Europejskiej dyrektywa BRR wprowadza tzw. minimalny wymóg funduszy własnych i kwalifikowanych zobowiązań (MREL). W konsekwencji nowych regulacji konieczne jest podwyższenie kapitałów na pokrycie strat i eliminacja lub ograniczenie kosztów pomocy publicznej oraz zwiększenie dyscypliny rynkowej. Powoduje to potrzebę emisji nowych, podlegających konwersji, instrumentów dłużnych przez banki finansujące się dotychczas głównie przez depozyty. Stworzenie rynku na te instrumenty w krótkim okresie będzie stanowić istotne wyzwanie dla sektora bankowego. Konieczność podwyższania kapitału i pozyskania dodatkowego finansowania, poprzez dług nieuprzywilejowany, oznacza dla banków TBTF wyższy koszt pozyskania kapitału, wzrost kosztu finansowania, niższą konkurencyjność, gorszą rentowność ROE/ROA, a także trudności ze znalezieniem inwestorów. Po uchwaleniu dyrektywy BRR większość państw wdrożyła ją, ale każde w nieco inny sposób. To powoduje, że inwestorzy w bankowe obligacje podporządkowane muszą zapoznać się z lokalnymi przepisami. Sytuacja komplikuje się w przypadku likwidacji grupy bankowej, działającej w wielu krajach. Prowadzi to do niepewności prawnej inwestorów, organów odpowiedzialnych za *resolution* i samych banków planujących emisje długu. Ze względu na istotny wpływ na banki, MREL /TLAC wdrażane są stosunkowo wolno. Wymagają one zmiany w myśleniu o instytucji finansowej oraz o jej finansowaniu, ale też innego patrzenia na upadłość. Do tej pory upadłość wiązała się (upraszczając) z utratą kapitału i wypłatą depozytów z systemów gwarancyjnych. Teraz większość strat poniesie sektor przedsiębiorstw, udziałowcy i posiadacze instrumentów kwalifikowanych. Wymóg MREL/TLAC generuje efekt dyscyplinujący dla banków. Banki emitując zobowiązania kwalifikowane mają świadomość, że cena długu uzależniona jest od kondycji finansowej emitenta, dlatego też powinny konsekwentnie dbać o sytuację finansową swoich spółek aby koszt wypełnienia wymogu był jak najmniejszy. Wymóg TLAC został zaimplementowany do europejskiego porządku prawnego dopiero w CRR2 i wejdzie w życie 27 czerwca 2019 r. Dokładna analiza zastosowania tego wymogu przez europejskie banki będzie możliwa po osiągnięciu poziomu docelowego. W polskim systemie finansowym nie zidentyfikowano globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII), których dotyczy TLAC, stąd podstawowe znaczenie na krajowym rynku ma bufor ryzyka innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII).

Ad. c)

Mechanizm restrukturyzacji i kontrolowanej likwidacji banków przyznaje instytucjom publicznym nowe narzędzia i uprawnienia w zakresie ingerencji w prawa właścicieli i wierzycieli banków. Wprowadzenie *private sector solution* dotyczy wprawdzie wszystkich banków, ale w przypadku banków TBTF akcjonariusze mają więcej do stracenia, więc mogą być bardziej zainteresowani zmniejszeniem wymogu kapitałowego. Kluczowe w

tym kontekście mają: przygotowywanie strategii *resolution*, opracowanie *bail-in playbooks* oraz cyklicznych badań *resolvability*. *Resolution* to także plany naprawy i plany awaryjne. Dla samej instytucji *TBTF* oznacza to sprecyzowanie działań w sytuacji kryzysowej oraz identyfikację możliwości radzenia sobie w niej. Ważna jest identyfikacja powiązań nie tylko finansowych, ale też operacyjnych.

Ad. d)

Wśród innych reform i zasad mających wpływ na *SIB* (tzn. wymogów płynnościowych *LCR/NSFR*, wielkości składek na fundusz *resolution*, wymogów w zakresie zasad ustalania wynagrodzeń i ładu korporacyjnego oraz nowych standardów rachunkowości).

Największy wpływ na duże banki krajowe w niektórych krajach będą miały wymogi *NSFR*, ponieważ skala terminowego niedopasowania długości aktywów i pasywów, np. w polskim sektorze bankowym, uważana jest za największe zagrożenie dla jego stabilności.

3. *Czy skutki tych reform różnią się w zależności od rodzaju banku (np. globalne banki vs krajowe)? Jeśli tak, to dlaczego?*

Reformy zostały przygotowane z myślą o bankach systemowo ważnych i działających globalnie ale wpłynęły także mniejsze banki krajowe. Z punktu widzenia specyfiki polskiego rynku finansowego brak jest dziś doświadczeń w zakresie oceny skutków reformy *TBTF* w odniesieniu do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (*G-SII*). Z tych powodów na obecnym etapie rozróżnienie skutków reformy pomiędzy *G-SII* i *O-SII* nie jest możliwe.

Różnica wydaje się być przede wszystkim ilościowa (bardziej niż jakościowa). W przypadku banków krajowych mamy do czynienia z nominalnie znacznie mniejszą skalą działania i odpowiednio niższymi kosztami ochrony, ewentualnie mniejszymi stratami oraz mniejszym obszarem „zarażania”. Możliwości przeciwdziałania zagrożeniom (finansowanie systemu gwarantowania depozytów czy wsparcie finansowe procesów *resolution* poprzez składki wnoszone przez instytucje funkcjonujące na lokalnym rynku) są jednak także ograniczone, wobec czego względna waga skutków może być porównywalna. Problemy banków *TBTF* i mniejszych są podobne albowiem lokalne banki o systemowej pozycji w praktyce powielają zachowania banków globalnych. Wynika to nie tylko z ich faktycznej pozycji rynkowej ale jest także skutkiem podobnych modeli biznesowych i zarządczych kreowanych przez kilka globalnych firm doradczych.

W przypadku banku o zasięgu lokalnym wszystkie decyzje pozostają w gestii władz krajowych, co upraszcza całą procedurę, natomiast w przypadku banku globalnego osiągnięcie porozumienia najważniejszych instytucji będzie już dużo trudniejsze.

4. *Jakie są szersze skutki tych reform dla stabilności i struktury systemu finansowego, funkcjonowania rynków finansowych, globalnej integracji finansowej oraz kosztów i dostępności finansowania?*

Dotychczasowe działania pokryzysowe w UE spowodowały, że banki zmniejszyły poziom dźwigni finansowej (delewarowanie) oraz zwiększyły swoje kapitały, zgodnie z zaleceniami Bazylei III. Współczynniki adekwatności kapitałowej w całej UE wykazują tendencję rosnącą. Skutkiem reform jest zwiększenie stabilności systemu finansowego. Niemniej za problemy dużych banków już dziś płacą, w postaci bardzo rygorystycznych wymogów kapitałowych, także małe banki (np. w Polsce). Wprowadzenie *MREL* przełoży się na wyższe kapitały banków ale może mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i oznacza wysokie koszty emisji obligacji kwalifikowanych, co spowoduje spadek zysku netto sektora bankowego. Wyzwanie stanowi ograniczona pojemność mniej rozwiniętych rynków (np. w Polsce), które nie będą w stanie zaabsorbować tak dużych emisji, wobec czego alternatywą będą bardziej kosztowne emisje zagraniczne. Emisje tych instrumentów będą obciążone relatywnie wysokim ryzykiem co oznacza, że banki za pozyskanie *MREL* będą musiały drogo zapłacić. Innym skutkiem może być jeszcze większa presja na konsolidację sektora bankowego ze względu na niską rentowność.

Efektom reform *TBTF* jest lepsze uporządkowanie działań tych instytucji i poprawa ich zabezpieczenia kapitałowego. Lepsza jest międzynarodowa współpraca nadzorcza i jakość dokonywanych analiz rynku finansowego, w tym jego wpływu na całą gospodarkę. Nie odbudowano natomiast w pełni zaufania do rynków i instytucji finansowych. Nadal prowadzone są niestandardowe działania banków centralnych, które zaburzają rynek i konkurencję oraz powodują wyższe koszty działania banków komercyjnych. Może to w nieodległej przyszłości doprowadzić do kolejnych napięć na rynkach z uwagi na nadmierną podaż taniego pieniądza (bąble cenowe) i sztucznie kreowany popyt (głównie w obszarze konsumpcji jako alternatywy dla zastoju w inwestycjach). Koszt pieniądza, o którym decyduje poziom rynkowych stóp procentowych, pozostaje niepewny uwzględniając różne czynniki ryzyka i/lub sytuację wzmożonego popytu (np. gdy wszystkie instytucje zechcą do wyznaczonego czasu zgromadzić niezbędne zasoby kapitału *TLAC/MREL* lub w przypadku wzmożonych zakupów „bezpiecznych” aktywów).

Proponowane i wdrożone zmiany zdecydowanie zwiększają obciążenia banków zarówno od strony finansowej, jak i operacyjnej. Większa zależność od instrumentów podlegających konwersji spowoduje wzrost ich oprocentowania. Wzrost ten może być znaczący z racji ograniczonej możliwości absorpcji rynku. Od strony operacyjnej należy utworzyć specjalne zespoły zajmujące się współpracą z nadzorem w zakresie nowych regulacji oraz opracować specjalne narzędzia informatyczne służące gromadzeniu i przekazywaniu danych. Spowoduje to, że bariery wejścia na rynek wzrosną, a przy braku wzrostu przychodu z działalności, wzrosną koszty funkcjonowania, co negatywnie wpłynie na atrakcyjność oferty bankowej dla klienta. W konsekwencji można się spodziewać wzrostu koncentracji na rynku i dalszej marginalizacji mniejszych podmiotów.

Skutkiem reformy *TBTF* może być racjonalizacja i urealnienie dystrybucji pomiędzy poszczególne instytucje finansowe (banki) wysokości składek do systemów gwarantowania depozytów (*DGS*) i funduszy przymusowej restrukturyzacji. Reformy *TBTF* stymulują większe bezpieczeństwo, ale jednocześnie obniżają rentowność banków.

Reformy te nie uwzględniają efektywności i konkurencyjności rynku bankowego. Większa konsolidacja umożliwiłaby łatwiejszą kontrolę nadzorczą i optymalizację kosztów banków ale dla klientów oznaczałaby mniejszą różnorodność i mogłaby prowadzić do zastępowania bankowości relacyjnej bankowością transakcyjną, sprzyjając dalszemu dynamicznemu rozwojowi nieregulowanego segmentu firm fintechowych, które w przyszłości same mogą zagrozić stabilności rynku finansowego, stanowiąc jednocześnie presję na wzrost wielkości banków, z których wiele już jest *TBTF*.

Proces ten nie został jeszcze zakończony, więc ocena siłą rzeczy jest niepełna. Pełną ocenę będzie można przeprowadzić dopiero za kilka lat. Zakładając, że wdrożenie będzie kompletne, można sądzić, że mechanizmy regulacyjne w połączeniu z działaniami nadzorców będą zniechęcały banki do pozostawania w kategorii *TBTF*, a redukcja skali działalności będzie zmniejszała ryzyko, wspierając stabilność systemu finansowego. Przyjmując, że banki będą postępowały zgodnie z oczekiwaniami regulatorów, można się spodziewać „odchudzania” banków, najpewniej poprzez delewarowanie lub sprzedaż wydzielonych ich części. Ze względu na ogromną różnicę w skali działalności, mało jest prawdopodobne wyprowadzanie wyodrębnionych części działalności do nieregulowanych parabanków a także podział banków gdyż w takim przypadku, na poziomie skonsolidowanym, mielibyśmy do czynienia z podmiotem tej samej wielkości.

Wyzwaniem dla wprowadzenia *MREL* w Polsce jest struktura bilansu banków, w której dominują depozyty, a także struktura rynku długu zdominowanego przez obligacje skarbowe, z marginalnym segmentem długu bankowego. Efekty mikro- i makro-ekonomiczne wyostają się z powodu dalszego wzrostu wymogów kapitałowych w ramach *CRD V*, *CRR 2.0* oraz nadchodzącej Bazylei IV.

5. *Czy do tej pory miały miejsce jakiegokolwiek niezamierzone konsekwencje wdrażania tych reform? Jeśli tak, to jakie?*

Stosunkowo krótka „historia” oddziaływania skutków reform *TBTF*, ich niewymierność i brak bazy informacyjnej utrudniają pełną ocenę konsekwencji tych regulacji. W efekcie wciąż wzbudzają one wiele kontrowersji i nieufności, szczególnie w krajach, które nie zostały bezpośrednio dotknięte kryzysem lat 2007-2009 (np. Polska).

Reformy z jednej strony zwiększają bezpieczeństwo systemu finansowego poprzez ograniczenie ryzyka upadłości banków, z drugiej zaś mogą powodować ograniczenie wzrostu gospodarczego. Wprowadzone zmiany wpływają pozytywnie na ograniczenie ryzyka systemowego, mogą jednak powodować ryzyko pokusy nadużycia. Dostęp do środków ratunkowych w krajach, w których banki są szczególnie narażone na ryzyko, może stanowić dodatkową zachętę do nadmiernego ich wykorzystania oraz może stwarzać realną możliwość arbitrażu regulacyjnego.

Emisja kwalifikowanych papierów wartościowych to dla banków dodatkowe koszty finansowania, które uderzają w rentowność. Banki, by ograniczyć koszty, mogą chcieć przenieść na klientów koszty związane ze zmianami regulacyjnymi lub poszukiwać bardziej rentownych i ryzykownych zarazem inwestycji (np. obligacje korporacyjne).

Paradoksalnie system zaprojektowany by ograniczyć ryzyko związane z funkcjonowaniem sektora bankowego może spowodować akumulację tego ryzyka.

Zmiany są dopiero wprowadzane i obecnie nie ma jeszcze możliwości, aby jednoznacznie stwierdzić czy odniosły sukces. Osiągnięto wiele w zakresie przygotowania do działania w sytuacji kryzysowej, ale czy działania te będą adekwatne, precyzyjne i wystarczające? Może okazać się, że problemem będzie ograniczanie elastyczności podejmowanych decyzji, przez sztywny system etapów, podczas gdy kryzys jest zjawiskiem wymykającym się ze standardowego procesu myślenia.

Regulacje *TBTF* kreują nowe wyzwania jak np. pozyskanie nowych inwestorów dla banków w warunkach malejącej rentowności kapitału czy wzrost sprawozdawczości (nadzorczej i na potrzeby przygotowywania planów *resolution* oraz wynikającej z wymogów bazylejskiego filara III - publiczne ujawnienia w zakresie zarządzania ryzykiem). Nowe regulacje sprzyjają konsolidacji i prowadzą do osłabienia banków spółdzielczych w krajach o zdecentralizowanym modelu spółdzielczości (np. Włochy, Polska). Można zaobserwować opór przeciwko stosowaniu narzędzia *bail-in* w stosunku do właścicieli obligacji. Spowodowało to powstanie rozmaitych funduszy bankowych lub rządowych mających zrekompensować bankom straty – co wprowadza chaos i potencjalnie też tworzy ryzyko systemowe.

Wprowadzanie w systemie bankowym lokalnie dopuszczalnych wysokości wskaźników buforów makroostrożnościowych nie w każdym przypadku jest uzasadnione realną oceną cyklu gospodarczego. Zdecydowana większość krajowych instytucji finansowych korzysta ze standardowych metod wyznaczania wymogów kapitałowych, nie realizując premii z tytułu zastosowania metod zaawansowanych przynoszących oszczędności kapitałowe. Może to powodować, że lokalne instytucje finansowe, w stosunku do których formułowane są relatywnie wysokie wymogi kapitałowe, staną się kapitałowo niekonkurencyjne w stosunku do podmiotów unijnych. Stąd konieczny jest ściślejszy nadzór nad instytucjami *TBTF*, tak aby lokalne małe banki mogły skutecznie konkurować z dużymi podmiotami europejskimi.