

KONIEC ZASADY „TOO BIG TO FAIL”

Polska powinna aktywnie uczestniczyć w wypracowaniu rozwiązań mających na celu wprowadzenie międzynarodowych standardów dotyczących zdolności do absorpcji strat TLAC (*Total Loss Absorbency Capacity*) przez największe na świecie banki transgraniczne. Celem TLAC jest zagwarantowanie zdolności tych banków do absorpcji nieoczekiwanych strat bez naruszenia stabilności systemu finansowego i angażowania środków publicznych. W związku z powyższym Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board; FSB) przygotowała dla grupy G20 dokument konsultacyjny, który zawiera opis dodatkowych wymogów ostrożnościowych wobec największych trzydziestu globalnych systemowo ważnych banków (Global Systemically Important Banks; G-SIBs). Polska nie jest członkiem G20 ani nie ma reprezentantów w FSB, jednak proponowane w dokumencie konsultacyjnym rozwiązania mogą mieć istotne znaczenie dla działających na polskim rynku finansowym banków będących spółkami zależnymi banków, które są zaliczane do G-SIBs – a w konsekwencji również dla stabilności całego polskiego systemu finansowego.

W liście do przywódców zgromadzonych na spotkaniu G20 Mark Carney, przewodniczący FSB, użył zwrotu: *ending too big to fail* (skończyć ze „zbyt dużymi, aby upaść”). Odnosi się on do ważnego i najczęściej podejmowanego w bankowości problemu tzw. hazardu moralnego. Nie kwestionując wagi zjawiska „zbyt duży, aby upaść”, należy dodać konieczność rozwiązania co najmniej dwóch błędów systemowych, które podważają wiarygodność rynków finansowych i ułatwiają hazard moralny:

- opłacanie agencji ratingowych przez emitentów,
- opłacanie audytorów przez kontrolowanych.

Uzupełnieniem rekomendacji FSB powinna zatem być **rezygnacja z wynagradzania:**

- agencji ratingowych przez emitentów,
- audytorów przez kontrolowanych.

Organizatorzy Europejskiego Kongresu Finansowego przygotowali stanowisko polskich ekspertów¹ odnośnie do materiału konsultacyjnego FSB, nazwanego Projektem TLAC, dotyczącego dodatkowych wymogów ostrożnościowych wobec G-SIBs. Zaprezentowali je podczas debaty publicznej zorganizowanej przez FSB.

Istota TLAC i stanowisko ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego

W powszechnych konsultacjach wzięło udział 59 uczestników, w tym: największe globalne banki, stowarzyszenia i związki banków m.in. z Wielkiej Brytanii, Włoch, Japonii i Chin, międzynarodowe instytucje

i stowarzyszenia profesjonalistów (European Banking Federation, Financial Markets Law Committee, Institute of International Bankers), międzynarodowi regulatorzy i instytucje nadzorcze oraz indywidualni eksperci. Równoległe do wspomnianych konsultacji zainicjowanych przez FSB odbyła się debata europejska na temat MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*), prowadzona przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority; EBA). Jej ukoronowaniem było przyjęcie przez EBA projektu regulacyjnego standardu technicznego określającego poziom MREL. Zgodnie z zapowiedzią EBA – dzięki dużej elastyczności pozostawionej władzom krajowym – regulacje europejskie

¹ Pełne stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego przekazane do Rady Stabilności Finansowej wraz z opisem metodologii jego opracowania jest dostępne na stronie EKF http://www.efcongress.com/sites/default/files/analizy/stanowisko_ekf_do_propozycji_rsf_nt_tlac_docx.pdf

MREL, które dotyczą wszystkich banków, a nie tylko G-SIBs, nie będą kolidowały ze standardami TLAC, wręcz przeciwnie – będą się uzupełniały.

Założenia TLAC przewidują wprowadzenie dodatkowych wymogów ostrożnościowych wobec trzydziestu największych banków, które zostaną uznane za najważniejsze w świetle kreowanego przez nie ryzyka systemowego. Wspomniane wymogi mają na celu zwiększenie możliwości rekapitalizacji banków na wypadek ich uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji (*resolution*).

Zgodnie z propozycją, począwszy od 1 stycznia 2019 roku lub późniejszej daty – w zależności od wyników analiz przeprowadzanych w ramach *Quantitative Impact Study* – G-SIBs, które zostaną wskazane przez FSB, powinny dysponować kapitałem oraz instrumentami dłużnymi o wartości co najmniej 16–20% aktywów ważonych ryzykiem. Aktywa te mogłyby zostać skonwertowane na kapitał lub absorbować straty w sytuacji kryzysowej.

Dodatkowym wymogiem stawianym bankom jest konieczność utrzymywania opisywanych tu środków na poziomie co najmniej dwukrotności wskaźnika dźwigni, który stanowi inne narzędzie oceny stopnia dokapitalizowania banku, niezależne od poziomu ryzyka finansowego. Charakteryzowane środki powinny zapewnić możliwość kontynuowania funkcji krytycznych banku w procesie jego uporządkowanej likwidacji oraz chronić podatników przed ponoszeniem kosztów takiej upadłości poprzez eliminowanie konieczności stosowania mechanizmu *bailout* przez bank centralny bądź rząd.

Stanowisko polskich ekspertów związanych z Europejskim Kongresem Finansowym dotyczy w szczególności kwestii istotnych dla stabilności systemu finansowego w krajach goszczących (*host*). Część stanowiska przedstawiamy poniżej.

- Polscy eksperci podkreślili m.in., że w celu zapewnienia stabilności lokalnego sektora finansowego **powinno być możliwe** (na podstawie decyzji nadzorców krajowych) **stosowanie wymogu loss absorbency capacity również wobec banków systemowo ważnych na poziomie krajowym (D-SIBs)**. Odbywać się to powinno przez wprowadzenie kolejnej grupy banków, a nie przez proste rozszerzenie grupy banków globalnych (G-SIBs), ponieważ stopień jednorodności tej grupy będzie znacznie mniejszy niż grupy G-SIBs. Banki, które w dużym kraju byłyby uznane za przeciętne, w mniejszym kraju mogą mieć status systemowo ważnych.
- W opinii polskich ekspertów minimalny wymóg TLAC ustalony na poziomie 16–20% aktywów ważonych ryzykiem, nie mniej jednak niż dwukrotność wymaganego w Bazylei III współczynnika dźwigni, w obecnych uwarunkowaniach wydaje się adekwatny. Wymogi nie są zaniżone, być może wymagają jednak uproszczenia.
- Wymogi TLAC/MREL należy stosować wobec banków zarówno na poziomie jednostkowym – aby zapewnić bezpieczeństwo poszczególnych jednostek – jak i skonsolidowanym – aby zapobiec transferowi ryzyka do podmiotów zależnych lub ograniczaniu ich swobody wykorzystania kapitału, a także tworzeniu holdingów finansowych, w których podmiotem dominującym będzie instytucja nieregulowana. Grupa powinna dysponować środkami w wysokości odpowiadającej większej z dwóch kwot: kwocie wyliczonej dla grupy bądź sumie kwot wyliczonych dla poszczególnych banków i 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 macierzystych (*home*) i goszczących (*host*).

- Polscy eksperci podzielają opinię FSB, że środki przewidziane przez TLAC powinny być rozdzielane przez spółkę dominującą do systemowych spółek zależnych, które spełniająco 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). Należałoby jednak dodać prawo goszczącego nadzorcy do decydowania o objęciu wymogiem TLAC również podmiotów zależnych, które nie spełniają 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.

Czy wprowadzenie TLAC uleczy banki? Zdaniem ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego projekt TLAC nie wyeliminuje hazardu moralnego generowanego przez G-SIBs, ale może go ograniczyć.