

Nr 1(66) 2017

ISSN 1429-2939

# BEZPIECZNY BANK

**BFG**

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

**BEZPIECZNY BANK** jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

**KOMITET REDAKCYJNY:**

Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny  
Małgorzata Iwanicz-Drozdowska  
Ryszard Kokoszczyński  
Monika Marcinkowska  
Jan Krzysztof Solarz  
Ewa Kulińska-Sadłocha  
Ewa Miklaszewska  
Małgorzata Polak – sekretarz redakcji  
Ewa Teleżyńska – sekretarz redakcji

**RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:**

Piotr Nowak – Przewodniczący  
Paola Bongini  
Santiago Carbo-Valverde  
Dariusz Filar  
Andrzej Gospodarowicz  
Leszek Pawłowicz  
Krzysztof Pietraszkiewicz  
Jerzy Pruski

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.

Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał trzynaście punktów.

Wydanie papierowe czasopisma **Bezpieczny Bank** jest wersją pierwotną.

**REDAKCJA:**

Krystyna Kawerska

**WYDAWCA:**

**Bankowy Fundusz Gwarancyjny**  
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4  
00-546 Warszawa

**SEKRETARIAT REDAKCJI:**

Ewa Teleżyńska, Małgorzata Polak  
Telefon: 22 583 08 78, 22 583 05 74  
e-mail: ewa.telezynska@bfg.pl; malgorzata.polak@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)

**[www.bfg.pl](http://www.bfg.pl)**



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

*Anna Dobrzańska\**  
*Jarosław Michalewicz\*\**

## **POKRYZYSOWE REGULACJE W ZAKRESIE SYSTEMOWO WAŻNYCH BANKÓW. KONIEC PROBLEMU TBTF?<sup>1</sup>**

### **WSTĘP**

Globalny kryzys finansowy, a w szczególności turbulencje na rynkach finansowych, jakie były konsekwencją upadku Lehman Brothers, jednego z największych banków inwestycyjnych, ukazały zagrożenia dla stabilności finansowej związane z funkcjonowaniem dużych instytucji finansowych o skomplikowanych strukturach w sytuacji, gdy doświadczają one problemów. Skala zakłóceń w systemie finansowym po odmowie udzielenia pomocy publicznej dla Lehman Brothers była tak wielka, że władze amerykańskie nie odważyły się na podobny brak działań wobec AIG, jednej z największych firm ubezpieczeniowych. Podobne przypadki ratowania banków i innych instytucji finansowych miały miejsce także w Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Pokazało to, że rządy stały się *de facto* zakładnikami rynków finansowych, gdyż zezwolenie na upadek jednej instytucji finansowej o systemowym znaczeniu spowodowałoby reakcję łańcuchową, grożącą załamaniem globalnego systemu finan-

---

\* Anna Dobrzańska jest doktorem nauk ekonomicznych. Zawodowo związana z Narodowym Bankiem Polskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym.

\*\* Jarosław Michalewicz jest zawodowo związany z Narodowym Bankiem Polskim.

<sup>1</sup> Artykuł wyraża wyłącznie poglądy Autorów.

<sup>2</sup> H.J. Dübel, *The capital structure of banks and practice of bank restructuring*, Centre for Financial Studies Working Paper, No. 2013/04.

sowego. W związku ze skalą działalności i stopniem powiązań takich instytucji z systemem finansowym, a także wobec braku odpowiednich rozwiązań regulacyjnych, konieczne stały się interwencje organów publicznych w celu ograniczenia negatywnych skutków, jakie wywołałby upadek systemowo ważnej instytucji. Należy zaznaczyć, że działania podejmowane przez organy publiczne wobec konkretnych instytucji nie były celem samym w sobie, lecz były nakierowane na utrzymanie bądź przywracanie zachwianej stabilności finansowej, która jest traktowana jako dobro publiczne<sup>3</sup>. Działania antykryzysowe pociągnęły jednak za sobą ogromne koszty, które obciążły budżety wielu państw, a więc podatników<sup>4</sup>. Stało się to przyczyną ogromnej krytyki banków „zbyt dużych, by upaść”. W efekcie podjęto prace na szczeblu globalnym mające na celu wprowadzenie zmian regulacyjnych ograniczających ryzyko, jakie dla systemu finansowego stwarzają takie instytucje.

Powyższe rozważania stały się przyczyną wyboru obszaru badawczego, czyli reformy regulacyjnej w zakresie systemowo ważnych banków. Główne pytanie badawcze postawione w niniejszym artykule, brzmi: **czy podjęte działania regulacyjne faktycznie oznaczają koniec nadużywania pozycji przez banki „zbyt duże, by upaść”?** Analizą objęto kluczowe regulacje, wprowadzone w następstwie globalnego kryzysu finansowego, które mają przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z funkcjonowaniem systemowo ważnych banków.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena podjętych działań regulacyjnych w zakresie banków systemowo ważnych (ang. *systemically important banks*, SIBs). W rozdziale 1 podjęto próbę zdefiniowania instytucji systemowo ważnych, wskazując na główne kryteria wpływające na ich systemowe znaczenie oraz wskazano przyczyny, dla których generują one ryzyko systemowe. W rozdziale 2 dokonano przeglądu globalnych systemowo ważnych banków, które działają w pięciu jurysdykcjach, tj. w USA<sup>5</sup>, Unii Europejskiej, Szwajcarii, Japonii i Chinach. W rozdziale 3 przeanalizowano kluczowe reformy mające na celu ograniczenie ry-

<sup>3</sup> A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016, s. 78.

<sup>4</sup> Por. dane statystyczne Komisji Europejskiej, dostępne pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-570\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm)

<sup>5</sup> Opisany w artykule stan regulacyjny uwzględnia okres do wyboru na Prezydenta USA D. Trumpa. Na uwagę zasługuje fakt, że w styczniu 2017 r. Wiceprzewodniczący Komitetu Finansów Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych (ang. *Financial Services Committee*) skierował pismo do Przewodniczącej Fed, w którym domaga się wstrzymania współpracy amerykańskich regulatorów w ramach Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego oraz Financial Stability Board i odejścia od wdrażania przyjętych tam międzynarodowych standardów. Ponadto określa on przyjęte dotychczas regulacje (tj. Bazylea III) jako szkodliwe dla amerykańskiego systemu finansowego. Można się zatem spodziewać, że polityka nowej administracji w zakresie regulacji finansowych będzie przededefiniowana. Analitycy zwracają także uwagę, że administracja D. Trumpa będzie w znacznie mniejszym stopniu angażować się w prace na forach międzynarodowych (tj. BCBS, FSB). Por. D.J. Elliott, *Financial Institutions in an Age of Populism*, Oliver Wyman, March 2017, s. 8. Może to także wpłynąć na rewizję podejścia do systemowo ważnych banków w USA.

zyka generowanego przez systemowo ważne banki, z uwzględnieniem rozwiązań przyjętych w wymienionych pięciu jurysdykcjach. Szczególną uwagę poświęcono dodatkowym buforom kapitałowym, wymogom w zakresie TLAC (ang. *total loss absorbing capacity*) oraz procedurze uporządkowanej restrukturyzacji banków<sup>6</sup> (ang. *resolution*).

## 1. SYSTEMOWO WAŻNE BANKI JAKO ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO

### 1.1. Definicja systemowo ważnego banku

Rozważania zaprezentowane w niniejszym artykule należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie: jakie kryteria powinna spełniać instytucja finansowa, aby została uznana za systemowo ważną? C. Weistroffer wskazuje, że można wyróżnić dwa podejścia do definiowania systemowo ważnych instytucji. Pierwsze ujęcie, tzw. negatywne, jako systemowo istotną instytucję finansową traktuje instytucję, która nie może opuścić danego rynku bez wywoływania poważnych negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania całego systemu finansowego. Systemowa istotność jest zatem związana z destrukcyjnym potencjałem instytucji. Im większe zaburzenia w systemie finansowym spowoduje jej upadek, tym jest ona ważniejsza systemowo<sup>7</sup>. Drugi sposób definiowania, tzw. pozytywny, odwołuje się do kluczowych funkcji pełnionych przez daną instytucję, co zapewnia sprawne funkcjonowanie systemu finansowego. W tym podejściu podkreśla się pozytywny wkład instytucji finansowej w utrzymanie stabilności finansowej<sup>8</sup>. Należy zauważyć, że obydwie definicje wskazane przez C. Weistroffera są wzajemnie powiązane. Jeśli instytucja pełni kluczowe funkcje w systemie finansowym, to jest oczywiste, że zaburzenia w jej funkcjonowaniu i pełnieniu owych kluczowych funkcji będą mieć negatywne konsekwencje dla sfery finansowej, a nawet realnej<sup>9</sup>.

W nomenklaturze regulacyjnej przyjęło się definiować systemowo ważną instytucję finansową jako instytucję, która pełni tzw. **funkcje krytyczne**, czyli taki rodzaj działalności, który jest kluczowy dla sprawnego funkcjonowania nie tylko

---

<sup>6</sup> W regulacjach unijnych termin *resolution* jest tłumaczony jako „restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja”, natomiast w polskim ustawodawstwie stosuje się określenie „przymusowa restrukturyzacja”. W niniejszym artykule posługujemy się sformułowaniem „uporządkowana restrukturyzacja”, gdyż opisywane regulacje mają na celu zapewnienie utrzymania zdolności banku do jego dalszego funkcjonowania (ang. *going concern*).

<sup>7</sup> C. Weistroffer, *Identifying systemically important financial institutions (SIFIs)*, Deutsche Bank Research, August 2011, s. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa...*, op. cit., s. 53.

systemu finansowego, ale także sfery realnej. Jakakolwiek niesprawność, bądź brak ciągłości w pełnieniu tych funkcji, mogłyby doprowadzić do poważnego zaburzenia w systemie finansowym, co, poprzez powiązania pomiędzy sferą finansową a realną, miałyby także negatywne konsekwencje dla całej gospodarki<sup>10</sup>. Przedstawiona definicja charakteryzuje się jednak wysokim stopniem ogólności i niską przydatnością w praktyce.

J.B. Thomson zauważa, że zoperacjonalizowanie pojęcia „systemowo ważna instytucja” jest trudne, głównie ze względu na fakt, iż czynniki powodujące, że instytucja stanie się istotna dla systemu finansowego, są zróżnicowane<sup>11</sup>. Stworzenie przydatnej definicji wymaga więc zidentyfikowania tych czynników. Według J.B. Thomsona czynnikami takimi są: rozmiar, efekt zarażania, powiązania, koncentracja i kontekst<sup>12</sup>. Z kolei Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (ang. *Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) opracował metodologię identyfikacji globalnych systemowo ważnych banków uwzględniającą pięć kwestii: rozmiar, powiązania z systemem finansowym, złożoność, zastępowalność i działalność transgraniczną (patrz tabela 1)<sup>13</sup>.

Po pierwsze, systemowa ważność instytucji może wynikać z jej rozmiaru (ang. *size*), który można ustalić przy wykorzystaniu różnego rodzaju mierników. Bardzo często wielkość instytucji finansowej ilustruje się bezwzględną wielkością jej aktywów lub relacją jej aktywów do PKB. Innym podejściem jest uznanie za systemową instytucji o znacznym udziale w rynku, np. w odniesieniu do działalności kredytowej lub depozytowej. W metodologii BCBS rozmiar jest mierzony wielkością całkowitej ekspozycji kredytowej. Generalnie uznaje się, że im większy jest bank, tym większa jest skala jego działalności. Konsekwencją jest zwykle większa złożoność struktury prawno-organizacyjnej i gęstsza sieć powiązań z innymi elementami systemu finansowego. W efekcie upadek takiego banku może poważnie zaburzyć stabilność finansową. Mimo że rozmiar jest ważnym kryterium, to nie należy go stosować bezkrytycznie, gdyż poza samą wielkością ważne jest także ryzyko, które dana instytucja generuje. Dlatego też niewystarczające jest samo badanie wielko-

---

<sup>10</sup> Por. Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013, s. 7.

<sup>11</sup> J.B. Thomson, *On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation*, Policy Discussion Paper Number 27, Federal Reserve Bank of Cleveland, August 2009, s. 1.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 2–5.

<sup>13</sup> W ramach każdego kryterium zaproponowano wskaźniki służące określeniu systemowej istotności banku. W metodologii BCBS wszystkie kryteria są równie ważne, co odzwierciedla nadanie każdemu z nich 20% wagi. W przypadku, gdy w ramach danej kategorii stosuje się więcej niż jeden wskaźnik, wówczas każdy z nich jest tak samo istotny. Por. Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, July 2013.

ści aktywów czy ich relacji do PKB, konieczna jest także analiza struktury tych aktywów. Przykładowo, bank o mniejszej sumie bilansowej może angażować się w bardziej ryzykowne inwestycje (kredyty) niż bank o większej sumie bilansowej, z bardziej zachowawczą polityką inwestycyjną (kredytową).

**Tabela 1. Wskaźniki i ich wagi stosowane w metodologii G-SIBs opracowanej przez BCBS**

Kryterium	Wskaźnik	Waga (w %)
Rozmiar	całkowita ekspozycja kredytowa	20
Powiązania z systemem finansowym	aktywa wewnątrz systemu finansowego	6,67
	zobowiązania wewnątrz systemu finansowego	6,67
	wyemitowane papiery dłużne	6,67
Złożoność	instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym (OTC)	6,67
	aktywa poziomu 3 <sup>a</sup>	6,67
	papiery wartościowe przeznaczone do obrotu i dostępne do sprzedaży	6,67
Zastępowalność	przechowywane aktywa	6,67
	płatności rozliczane przez systemy płatności	6,67
	wartość gwarantowanych transakcji na rynku kapitałowym i papierów dłużnych	6,67
Działalność transgraniczna	zobowiązania transgraniczne	10
	wierzytelności transgraniczne	10

<sup>a</sup> Aktywa 3 poziomu to aktywa wysoce nie płynne, ponieważ bardzo rzadko znajdują się w obrocie, i których wartość godziwa jest trudna do ustalenia.

Źródło: *Basel Committee on Banking Supervision, Global systemically..., op. cit., s. 6.*

Możliwość wystąpienia efektu zarażania, czyli szybkiego rozprzestrzenienia się problemów na innych uczestników systemu finansowego, jest istotną przesłanką, dla której krajowy organ makroostrożnościowy<sup>14</sup> może uznać instytucję za syste-

<sup>14</sup> Organ makroostrożnościowy to organ, którego zadaniem jest analiza i identyfikacja ryzyka systemowego oraz podejmowanie działań mających na celu ograniczenie tego ryzyka, bądź złagodzenie negatywnych skutków jego materializacji. Funkcje organu makroostrożnościowego może pełnić bank centralny, organ nadzorczy bądź specjalnie powołane ciało kolegialne. Więcej zob. A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa..., op. cit.*

mowo ważną. Skala efektu zarażania będzie zależeć od stopnia powiązań danej instytucji z systemem finansowym (ang. *interconnectedness*). Im wyższy jest stopień powiązania danej instytucji z innymi elementami systemu finansowego, tym większe prawdopodobieństwo, że jej problemy mogłyby uruchomić efekt zarażania. Powiązania pomiędzy instytucjami mogą być bezpośrednie, jak i pośrednie. Przesłanką uznania instytucji za systemowo ważną może być także jej złożoność (ang. *complexity*). Im wyższa złożoność operacyjna, organizacyjna lub prawna instytucji, tym trudniejsze może być jej uporządkowane zlikwidowanie, co może generować negatywne skutki dla stabilności systemu finansowego.

Koncentracja w systemie finansowym jest związana z poziomem konkurencji<sup>15</sup>. Wysoki poziom koncentracji oznacza istnienie kilku instytucji o dużych rozmiarach i dużym udziale w rynku. Koncentracja jest szczególnie problematyczna, jeśli funkcje i usługi „chorej” instytucji nie mogą zostać łatwo przejęte przez inną „zdrową” instytucję. Pojawia się tu zatem kryterium zastępowalności usług (ang. *substitutability*), które występuje w metodologii BCBS. Zastępowalność usług łagodzi zagrożenie dla stabilności systemu finansowego, gdyż w przypadku problemu bądź likwidacji danej instytucji istnieją alternatywne instytucje pełniące te same lub podobne funkcje na rzecz systemu finansowego i gospodarki.

**Tabela 2. Rozmiar systemu bankowego w wybranych jurysdykcjach (dane w %, na koniec 2015 r.)**

System bankowy	Aktywa/PKB największego banku	Aktywa/PKB 3 największych banków	Aktywa/PKB 5 największych banków
Chiny	30,1	76,9	113,6
Strefa euro	18,8	50,1	73,3
USA	10,7	28,7	38,3

Źródło: Bruegel, *European Banking Supervision: The first eighteen months*, 2016, s. 12.

Ważnym aspektem, który jednakże trudno jest *ex ante* ocenić, są panujące uwarunkowania, czyli tzw. kontekst sytuacyjny. Może się bowiem zdarzyć, że w określonych okolicznościach problemy danego banku, nawet nieuznawanego wcześniej

<sup>15</sup> Poszczególne systemy finansowe różnią się poziomem koncentracji mierzonej głównie wskaźnikiem CR5 (tj. udział 5 największych banków w aktywach sektora bankowego). Przykładowo w Unii Europejskiej duże kraje, tj. Niemcy, Francja, Włochy, charakteryzują się systemami finansowymi bardziej sfragmentaryzowanymi, a poziom koncentracji jest tam niższy (wskaźnik CR5 poniżej 50%). Natomiast w krajach o mniejszych systemach finansowych, jak: Estonia, Litwa, Grecja czy Finlandia, wskaźnik ten jest najwyższy i przekracza 80%. Por. European Central Bank, *Report on financial structures*, October 2015, s. 25–26.



za systemowy, mogą przyczynić się do destabilizacji całego systemu finansowego. Sytuacja taka może wystąpić, gdy system finansowy jest już osłabiony i podatny na zaburzenia, np. w związku z panującym kryzysem finansowym. Wówczas instytucje, które w normalnych warunkach rynkowych i ekonomicznych nie stwarzają ryzyka systemowego, mogą również stać się systemowo ważne<sup>16</sup>.

Poza globalnymi systemowo ważnymi bankami identyfikowane są także systemowo ważne banki w skali krajowej (ang. *Domestically Systemically Important Banks*, D-SIBs). Metodologia identyfikacji takich instytucji została także opracowana przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, przy czym rekomendacje w tym zakresie mają formę zasad, którymi powinny kierować się organy identyfikujące takie instytucje. Tym samym zalecenia te mają charakter bardziej dyskrecyjny, pozostawiając krajowym organom znaczną swobodę w określaniu banków ważnych dla lokalnego systemu finansowego, jak i wysokości dodatkowych obciążeń kapitałowych dla takich instytucji. W zakresie metodologii identyfikacji BCBS proponuje cztery kryteria, znane już z metodologii G-SIBs, tj. rozmiar, powiązania z systemem finansowym, zastępowalność i złożoność. Oczywiście jest porzucenie kryterium związanego z działalnością transgraniczną, gdyż tu uwagę koncentruje się na krajowym systemie finansowym, i on też staje się punktem odniesienia dla analizy.

## 1.2. Ryzyko generowane przez SIBs

Systemowo ważne banki w swojej działalności podejmują decyzje, które mogą być racjonalne i uzasadnione z perspektywy indywidualnej instytucji, natomiast w skali systemu mogą być suboptymalne. Tym samym instytucje takie kreują negatywne efekty zewnętrzne (ang. *negative externalities*)<sup>17</sup>. W przypadku systemowo ważnych banków szczególnej wagi nabiera **problem pokusy nadużycia**<sup>18</sup> (ang. *moral hazard*), która wynika z istnienia dorozumianych gwarancji (ang. *implicit guarantees*), czyli przeświadczenia, że w przypadku problemów systemowego banku rząd pośpieszy mu z pomocą, bojąc się skutków jego upadłości.

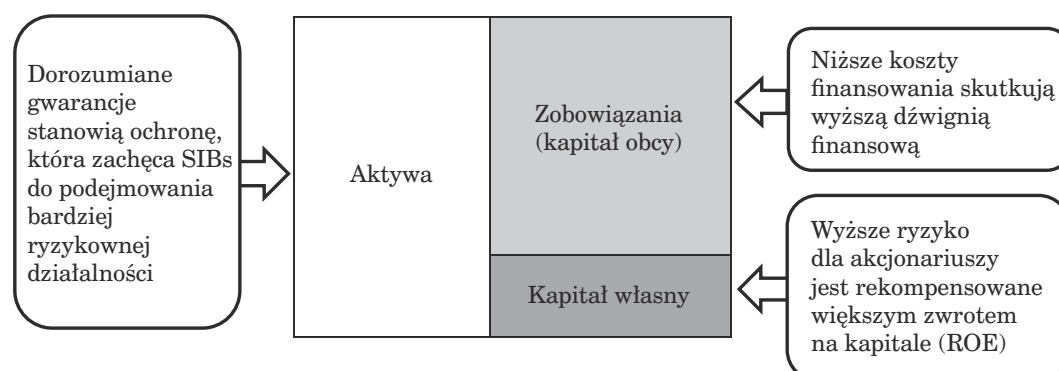
---

<sup>16</sup> J.B. Thomson, *On Systemically Important Financial Institutions...*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>17</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically...*, *op. cit.*, s. 3.

<sup>18</sup> Problem pokusy nadużycia polega na tym, że negatywne konsekwencje błędnych decyzji w zakresie podejmowanego przez bank ryzyka są ponoszone przez podmioty trzecie, a nie przez bank. Ciekawe rozważania na temat pokusy nadużycia w kontekście systemowo ważnych banków prezentuje: L. Pawłowicz, *Reflections about too big to fail banks and moral hazard*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015, s. 78–88.

Rysunek 1. Wpływ statusu systemowo ważnego banku na bilans banku



Źródło: opracowanie na podstawie: *International Monetary Fund, Global Financial Stability Report*, April 2014, s. 103.

Konsekwencją powyższego są dwa efekty stanowiące zagrożenie dla stabilności finansowej (patrz rysunek 1). Pierwszy efekt będący pochodną systemowego statusu i dorozumianych gwarancji związany jest z możliwością finansowania się takich banków po niższym koszcie. Zaangażowaniu instytucji w bardziej ryzykowne aktywa powinien towarzyszyć wzrost kosztów jej finansowania, tj. wzrost premii za ryzyko podejmowane przez finansujących. Koszt finansowania SIBs długiem jest jednak niższy, ponieważ dzięki dorozumianym gwarancjom państwa jest on ponoszony nie tylko przez wierzycieli SIBs bezpośrednio finansujących jego działalność (np. deponenci, rynek międzybankowy), ale także przez podatników nie mających żadnych związków z danym bankiem. Powoduje to powstanie silnych bodźców dla zarządzających SIBs do finansowania opierającego się na kapitałach obcych, a nie kapitałach własnych, i poprawiania w ten sposób ekonomicznych wskaźników efektywności działania. Instytucje systemowo ważne charakteryzuje więc posiadanie wysokiego poziomu dźwigni finansowej<sup>19</sup>.

Drugi efekt objawia się tym, że dzięki dorozumianym gwarancjom systemowo ważne instytucje mają bodźce do podejmowania bardziej ryzykownej działalności, przy jednoczesnym utrzymywaniu zbyt niskich funduszy własnych w stosunku do podejmowanego przez nie ryzyka. Ponadto systemowo ważne banki w większym stopniu niż pozostałe stosują zaawansowane metody wyliczania wymogu kapitałowego (tzw. metoda wewnętrznych ratingów; ang. *internal rating based approach*, IRB). Wykorzystywanie zaawansowanych metod pomiaru ryzyka stwarza możliwość tzw. optymalizowania wag ryzyka, czyli ich dostosowywania w taki sposób, aby ograniczyć utrzymywany kapitał przy danej strukturze i wielkości aktywów<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector Addendum: Macroprudential Leverage Ratios*, June 2015, s. 18–20.

<sup>20</sup> A. Beltratti, G. Paladino, *Why do banks optimize risk weights? The relevance of the cost of equity*, MPRA Paper No. 46410, April 2013, s. 3.

Podsumowując, systemowo ważne banki nadużywając swojej pozycji generują ryzyko dla stabilnego i bezpiecznego funkcjonowania systemu finansowego, wobec czego znajdują się w zakresie zainteresowania polityki makroostrożnościowej.

## 2. ZIDENTYFIKOWANE GLOBALNE SYSTEMOWO WAŻNE BANKI

Począwszy od 2013 r. Rada Stabilności Finansowej publikuje listę globalnych systemowo ważnych banków (ang. *global systemically important banks*, G-SIBs), która rokrocznie jest aktualizowana (patrz tabela 3). Na koniec 2016 r. 30 banków było zidentyfikowanych jako G-SIBs, z czego:

- ❖ 13 w UE, przy czym banki te pochodziły jedynie z 7 państw członkowskich: Francji (4), Wielkiej Brytanii (4), Niemiec (1), Włoch (1), Holandii (1), Hiszpanii (1) i Szwecji (1),
- ❖ 8 w USA,
- ❖ 4 w Chinach,
- ❖ 3 w Japonii,
- ❖ 2 w Szwajcarii.

**Tabela 3. Globalne systemowo ważne banki**

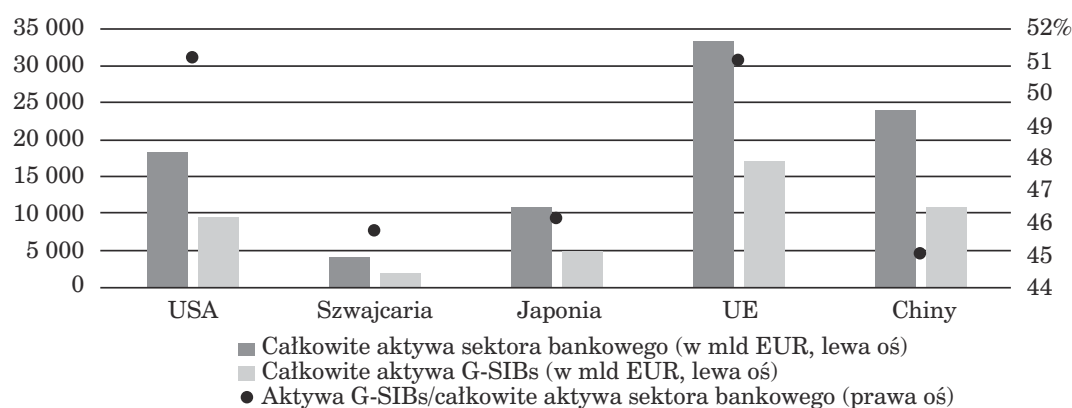
Jurysdykcja	Nazwa banku	Liczba G-SIBs
UE	BNP Paribas, Groupe BPCE, Groupe Credit Agricole, Societe Generale, Deutsche Bank, Unicredit Group, ING Bank, Santander, Nordea, Barclays, HSBC, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered	13
USA	JP Morgan Chase, Citigroup, Bank of America, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Bank of New York Mellon, State Street, Wells Fargo,	8
Chiny	Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China Limited	4
Japonia	Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Sumitomo Mitsui FG	3
Szwajcaria	Credit Suisse, UBS	2

Źródło: *Financial Stability Board, 2016 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 21 November 2016.

W USA i UE aktywa G-SIBs stanowią aż 51% całkowitych aktywów sektorów bankowych, odpowiednio amerykańskiego i unijnego (patrz rysunek 1). W przy-

padku Szwajcarii i Japonii wskaźnik ten jest niższy (46%), ale na uwagę zasługuje fakt, że zidentyfikowano tylko dwie takie instytucje w Szwajcarii i trzy w Japonii, co sugeruje, iż rozmiary pojedynczych instytucji są większe.

**Rysunek 2. G-SIBs w wybranych jurysdykcjach (dane na koniec 2015 r.)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BIS.

### 3. REFORMA REGULACYJNA W ZAKRESIE SYSTEMOWO WAŻNYCH BANKÓW

Doświadczenia kryzysowe spowodowały, że problematyka instytucji systemowo ważnych szybko znalazła się w centrum zainteresowania regulatorów. Pierwsze działania na szczeblu globalnym podjęto w już 2009 r., kiedy podczas szczytu w Pittsburghu przywódcy państw i rządów G-20 zwrócili się do Rady Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Board*, FSB) z prośbą o przygotowanie propozycji reformy, która rozwiązywałaby kwestię banków „zbyt dużych, by upaść”. W następnym roku podczas szczytu w Seulu przywódcy państw i rządów G-20 zaaprobowali i przyjęli zaproponowany przez FSB zestaw środków mających ograniczyć ryzyko pokusy nadużycia związane z działalnością systemowo ważnych instytucji<sup>21</sup>. Zarekomendowano wówczas działania wobec SIBs koncentrujące się na pięciu obszarach:

- 1) zwiększeniu zdolności do absorpcji strat,
- 2) wprowadzeniu procedury *resolution*,
- 3) wzmocnieniu nadzoru,
- 4) wzmocnieniu kluczowej infrastruktury finansowej,
- 5) zapewnieniu spójnego wdrożenia reform na poziomie krajowym.

<sup>21</sup> Por. Financial Stability Board, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, FSB Recommendations and Time Lines*, 20 October 2010.

W niniejszym rozdziale uwaga została skoncentrowana na trzech regulacjach, tj. dodatkowych buforach dla systemowo ważnych banków, procedurze *resolution* oraz wymogach w zakresie TLAC. Regulacje te mają realizować dwa główne cele reformy w zakresie systemowo ważnych banków, tzn. wzmacniać ich odporność i zdolność do absorpcji strat oraz zapewniać mechanizmy i narzędzia ich uporządkowanego zrestrukturyzowania w sytuacji, gdy ich dalsza działalność będzie zagrożona.

### 3.1. Bufory dla systemowo ważnych banków

Kwestia wyposażenia kapitałowego nabiera szczególnego znaczenia w przypadku systemowo ważnych banków, dla których utrzymanie odpowiedniej zdolności do absorpcji strat jest niezmiernie istotne<sup>22</sup>. Wraz ze wzrostem skali działań i ekspozycji na ryzyko zwiększa się zarówno prawdopodobieństwo jak i rozmiar strat, jakie może ponieść bank. W takiej sytuacji nieodpowiednie lub niewystarczające bufory kapitałowe mogą sprawić, że bank stanie w obliczu niewypłacalności. Poziom kapitału jest ważny nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale także psychologicznego, gdyż wpływa na wiarygodność banku, a przez to na jego relacje z otoczeniem. Różnego rodzaju interesariusze (właściciele, wierzyciele, w tym deponenci) są zainteresowani sytuacją kapitałową banku. Dlatego też w centrum pokryzysowych reform znalazła się sprawa bezpieczeństwa kapitałowego G-SIBs.

Celem nowych regulacji jest zapewnienie większej odporności banków i zdolności do absorpcji strat. Kluczowym dokumentem w tym zakresie, wyznaczającym kierunki działań, jest tzw. Bazylea III, czyli zestaw rekomendacji przygotowanych przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Zgodnie z Bazyleą III banki utrzymują tzw. kapitał regulacyjny składający się z kapitału kategorii I (Tier I) oraz kapitału kategorii II (Tier II). W ramach kapitału Tier I największe znaczenie ma tzw. kapitał podstawowy Tier I (Common Equity Tier I, CET1), który stanowią przede wszystkim wyemitowane akcje banku oraz zyski zatrzymane. Ta kategoria kapitału charakteryzuje się najwyższą jakością i zdolnością do absorpcji strat, dlatego też Bazylea III zwiększyła wymóg w zakresie utrzymania CET1 z 2% do 4,5% aktywów ważonych ryzykiem. W ramach Bazylei III wprowadzono także dwa dodatkowe bufory kapitałowe, które muszą być także zbudowane z instrumentów spełniających warunki zaliczenia do CET1, tj.:

- ❖ **bufor zabezpieczający** w wysokości 2,5% aktywów ważonych ryzykiem – bufor ten jest nakładany na wszystkie banki i jego kalibracja nie podlega zmianom (dlatego też nie traktuje się go jako instrumentu makroostrożnościowego). Bufor ten jest utrzymywany w okresach *spokoju* jako nadwyżka ponad minimalny

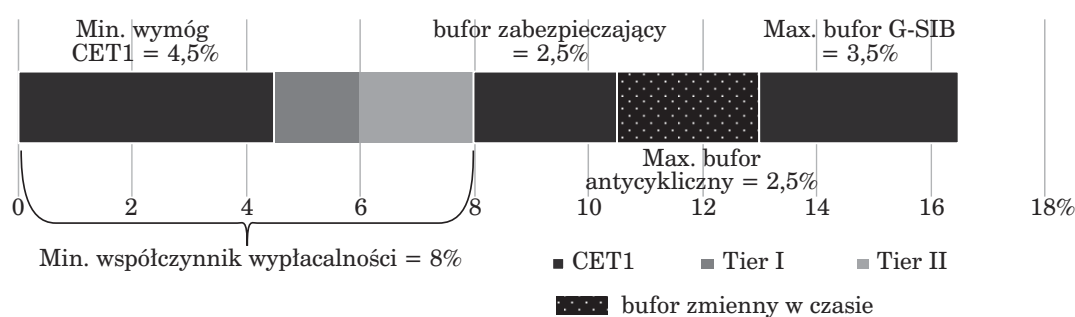
---

<sup>22</sup> J. Gabilondo, *Bank Funding, Liquidity, and Capital Adequacy, A Law and Finance Approach*, Elgar Financial Law, EE Publishing 2016, s. 13.

wymóg CET1, natomiast w sytuacji kryzysowej banki mogą go wykorzystać na pokrycie strat<sup>23</sup>;

- ❖ bufor antycykliczny, którego kalibracja jest zmienna w czasie w zależności od poziomu natężenia cyklicznego ryzyka systemowego (jest to instrument makroostrożnościowy). Celem tego bufora jest wygładzenie cyklicznych wahań podaży kredytu oraz wzmocnienie zdolności banków do absorpcji strat z tytułu udzielonych kredytów w przypadku ich wystąpienia. Ustalenie współczynnika bufora w przedziale 0–2,5% pociąga za sobą konieczność zastosowania zasady wzajemności<sup>24</sup>.

**Rysunek 3. Wymogi kapitałowe dla G-SIBs**



Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie globalnym wprowadzono także **specjalny bufor kapitałowy dla systemowo ważnych banków**, przy czym wysokość tego bufora jest uzależniona od systemowego znaczenia danego banku. Rekomendacje w tym zakresie zostały przygotowane przez BCBS. Zgodnie z metodologią bazylejską banki, które zostały identyfikowane jako systemowe, są przyporządkowane do jednej z 4 kategorii (ang. *bucket*), co z kolei determinuje wysokość nałożonego na nie bufora G-SIBs. Banki znajdujące się w pierwszej, najniższej, kategorii są zobowiązane do utrzymywania dodatkowego bufora w wysokości 1% aktywów ważonych ryzykiem. Wraz z przyporządkowaniem do każdej następnej kategorii wymóg z tytułu bufora rośnie o 0,5 pkt. proc. (patrz tabela 4). Dla porządku należy dodać, że BCBS przewidział także piątą kategorię systemowo ważnych banków, dla których współczynnik bufora wynosi 3,5%. Jednakże kategoria ta pozostaje obecnie pusta, tzn. żaden bank nie jest do niej przyporządkowany. Zamysłem regulatorów jest, by ta piąta kategoria działała dyscyplinująco i zniechęcała banki do dalszego zwiększania ich systemowej ważności.

<sup>23</sup> W sytuacji skorzystania z bufora zabezpieczającego banki są zmuszone od jego odbudowania. W tym celu mogą wyemitować akcje lub ograniczyć wpłatę dywidend.

<sup>24</sup> Poziom bufora antycyklicznego może być także ustanowiony na wyższym poziomie, wówczas jednak stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne.

**Tabela 4. Wysokość bufora dla systemowo ważnych banków (w %)**

Kategoria	1	2	3	4	5
Wysokość bufora dla G-SIBs	1	1,5	2	2,5	3,5

Źródło: opracowanie własne.

Bazylejski Komitet wydał także rekomendacje dotyczące zwiększenia zdolności do absorpcji strat w odniesieniu do D-SIBs. Zasadniczą różnicą jest brak konkretnych propozycji w zakresie wysokości dodatkowego bufora kapitałowego dla D-SIBs. Na uwagę zasługuje duży poziom swobody, jaki BCBS przyznaje organom krajowym. Wynika to z przekonania, że krajowi nadzorcy są w stanie najlepiej ocenić wysokość bufora kapitałowego, biorąc pod uwagę specyficzne cechy lokalnego systemu finansowego oraz rolę danej instytucji, jaką odgrywa ona w tym systemie.

Wszystkie pięć jurysdykcji, w których siedziby mają G-SIBs, tj. USA, Unia Europejska, Szwajcaria, Japonia i Chiny, wdrożyły regulacje w zakresie systemowo ważnych banków. Można jednak wskazać na pewne różnice pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w wymienionych jurysdykcjach a międzynarodowymi standardami określonymi przez BCBS. Do głównych rozbieżności można zaliczyć brak określonych kategorii zaszeregowania systemowo ważnych banków (tzw. *bucketing approach*). Problem ten pojawia się w odniesieniu do regulacji szwajcarskich<sup>25</sup>, japońskich<sup>26</sup> i chińskich<sup>27</sup>, przy czym jest to istotna luka regulacyjna, gdyż w zamyśle BCBS taka konstrukcja buforów ma zniechęcać G-SIBs do dalszego zwiększania ich systemowej ważności. Podobny problem pojawia się w przypadku Unii Europejskiej, jednak tu regulacje nie wskazują, że najwyższa kategoria G-SIBs, której odpowiada bufor w wysokości 3,5%, powinna pozostać pusta<sup>28</sup>.

Na uwagę zasługują również rozwiązania wprowadzone w Szwajcarii, gdzie G-SIBs podlegają sztywnym wymogom kapitałowym w wysokości 10% CET1. Jest to odmiennie podejście do systemu „kategorii”, który proponuje BSCB. Zgodnie z metodologią bazylejską przyporządkowanie instytucji do 5 kategorii oznaczałoby, że wymóg kapitałowy wynosiłby 10,5%<sup>29</sup>. W takiej sytuacji szwajcarskie regulacje

<sup>25</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Switzerland*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 7.

<sup>26</sup> Base..., *Japan*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 7.

<sup>27</sup> Basel ..., *China*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 8.

<sup>28</sup> Basel..., *European Union*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 8.

<sup>29</sup> Na wielkość tę składałyby się: minimalny wymóg CET1 (4,5%), wymóg z tytułu bufora zabezpieczającego (2,5%) oraz wymóg z tytułu bufora dla G-SIB (3,5%).

byłyby niezgodne z międzynarodowymi wytycznymi. Jednak obecnie, gdy żadna z instytucji nie jest zaszeregowana do 5 kategorii, regulacje szwajcarskie są ostrzejsze niż bazylejskie. Należy także zauważyć, iż regulatorzy szwajcarscy dopuszczają wykorzystanie tzw. CoCos na potrzeby spełnienia wymogów kapitałowych przez systemowo ważne banki. CoCos dzielą się na dwie grupy: tzw. *high trigger* CoCos<sup>30</sup> oraz *low trigger* CoCos<sup>31</sup>. *High trigger* CoCos wchodzi wraz z instrumentami kapitałowymi zaliczanymi do CET1 w skład bufora ochronnego. Natomiast *low trigger* CoCos stanowią tzw. składnik progresywny, w wysokości od 1 do 6%, który ma na celu zniechęcenie banków do dalszej ekspansji działalności.

Pewne modyfikacje rekomendacji bazylejskich wprowadzono także w USA. Regulacje amerykańskie przewidują wykorzystanie dwóch metod do kalkulacji wysokości buforów kapitałowych dla G-SIBs. Pierwsza z nich jest spójna z metodyką bazylejską, natomiast druga jest modyfikacją wytycznych BCBS. W metodzie tej zamiast kryterium „zastępowalności” stosuje się miarę odzwierciedlającą uzależnienie G-SIBs od krótkoterminowego finansowania z rynku. Na podstawie uzyskanych wyników z obydwu kalkulacji ustala się dodatkowy bufor kapitałowy, przy czym wobec banku stosowany jest wyższy z nich. Doświadczenie pokazuje, że wprowadzenie modyfikacji w metodzie drugiej skutkuje wyższymi wymogami kapitałowymi dla G-SIBs<sup>32</sup>.

W odniesieniu do Unii Europejskiej jako istotną rozbieżność można także wskazać przepisy w zakresie D-SIBs<sup>33</sup>, a w szczególności wprowadzenie maksymalnej wysokości bufora dla takich instytucji, tj. 2%. Dodatkowe ograniczenia występują, jeśli systemowy bank na poziomie krajowym jest spółką zależną instytucji zidentyfikowanej także jako systemowa na poziomie globalnym lub krajowym w innym państwie członkowskim. Ograniczenia te są niezgodne z wytycznymi bazylejskimi, które przyznają całkowitą swobodę nadzorcom krajowym w ustalaniu wysokości bufora dla krajowych systemowo ważnych banków. Z faktu, że podmiot dominujący nie ma istotnego znaczenia dla systemu finansowego kraju macierzystego, nie wynika bowiem, iż jego podmiot zależny nie może być systemowo ważny w kraju goszczącym. Na tę kwestię zwróciły także uwagę Europejska Rada ds. Ryzyka Sys-

<sup>30</sup> *High trigger* CoCos to obligacje warunkowo zamienne na akcje, których konwersja następuje, gdy wskaźnik CET1 osiąga 7%.

<sup>31</sup> *Low trigger* CoCos to obligacje warunkowo zamienne na akcje, których konwersja następuje, gdy wskaźnik CET1 osiąga 5%.

<sup>32</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – United States*, Bank for International Settlements, June 2016, s. 14.

<sup>33</sup> Unijne regulacje stosują odmienną terminologię, tzn. odpowiednikiem G-SIBs są globalne instytucje o znaczeniu systemowym (ang. *global systemically important institutions*, G-SIIs), a odpowiednikiem D-SIBs są inne instytucje o znaczeniu systemowym (ang. *other systemically important institutions*, O-SIIs).



temowego<sup>34</sup> oraz Europejski Bank Centralny<sup>35</sup>, które w ramach konsultacji Komisji Europejskiej dotyczących rewizji regulacji makroostrożnościowych wskazały, że pożądane byłoby znaczne podwyższenie górnej granicy bufora nakładanego na krajowe systemowo ważne banki.

### 3.2. Procedura *resolution*

Reforma dotycząca systemowo ważnych instytucji przewiduje przygotowanie tzw. procedury *resolution*, czyli procedury pozwalającej na uporządkowaną restrukturyzację banku systemowego, który znalazł się na krawędzi upadłości. U podstaw wprowadzenia nowych globalnych standardów dotyczących uporządkowanej restrukturyzacji systemowo, ważnych instytucji finansowych leżały zasadniczo trzy założenia. Zgodnie z pierwszym, ze względu na pełnione funkcje krytyczne oraz znaczenie dla systemu finansowego działalność tych instytucji powinna zostać utrzymana. Przez funkcje krytyczne należy rozumieć funkcje podmiotu istotne z punktu widzenia gospodarki i systemu finansowego, np. usługi depozytowo-kredytowe, usługi rozliczenia i rozrachunku transakcji<sup>36</sup>. Zgodnie z drugim założeniem straty SIBs powinny być pokrywane w maksymalnie możliwy sposób przez właścicieli i wierzycieli, a zaangażowanie środków publicznych powinno być ograniczone do minimum. Internalizacja kosztów restrukturyzacji pozwoliłaby uniknąć dodatkowego zwiększania deficytów budżetowych, przez co pomogłaby w ograniczeniu negatywnych efektów sprzężenia między stanem finansów państwa a sytuacją sektora bankowego w danym kraju<sup>37</sup>. Ponadto doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie stosowania narzędzi antykryzysowych wobec transgranicznych grup bankowych pokazują, że te działania powinny być skoordynowane i oparte na ujednoczonych zasadach<sup>38</sup>.

Dokumentem odnoszącym się do problematyki *resolution* oraz uwzględniającym powyższe założenia jest *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (dalej: *Key Attributes*, KA)<sup>39</sup>, przyjęty przez FSB w październiku 2011 r. Dokument ten został formalnie przyjęty i zaakceptowany przez

<sup>34</sup> European Systemic Risk Board, *ESRB response to the European Commission's Consultation Document on the „Review of the EU Macro-prudential Policy Framework”*, 24 October 2016, s. 7.

<sup>35</sup> European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission's consultation on the review of the EU macroprudential policy framework*, 12 December 2016, s. 14.

<sup>36</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, s. 23.

<sup>37</sup> Bank of International Settlements, *The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions*, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers No. 43 July 2011, s. 24. Por. także International Monetary Fund, *From Banking To Sovereign Stress: Implications For Public Debt*, March 2015.

<sup>38</sup> H.J. Dübel, *The capital structure of banks...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 October 2014.

przywódców państw i rządów G-20 w Cannes w listopadzie 2011 r., i obecnie określa standardy dla przeprowadzenia uporządkowanej restrukturyzacji instytucji finansowych na całym świecie. Następnie w październiku 2014 r. FSB przyjęła, w formie aneksów do dokumentu z 2011 r., uszczegółowienia zasad określonych w *Key Attributes*. Aneksy nie wprowadzają dodatkowych zasad ponad te określone w KA z 2011 r., natomiast zawierają wskazówki mające ułatwić interpretację i implementację zasad do krajowych porządków prawnych oraz różnicują znaczenie poszczególnych KA w zależności od rodzaju instytucji finansowych (firmy ubezpieczeniowe, infrastruktura rynkowa, ochrona aktywów klientów firm inwestycyjnych). Zgodnie z *Key Attributes* efektywne ramy prawne dla uporządkowanej restrukturyzacji powinny:

- 1) zapewnić utrzymanie funkcji krytycznych systemowo ważnych instytucji finansowych, w tym funkcji płatniczych, rozliczeniowych i rozrachunkowych,
- 2) uwzględniać ochronę deponentów oraz inwestorów zgodnie z właściwymi systemami ochrony,
- 3) zapewnić alokację strat między właścicielami i niezabezpieczonych wierzycieli zgodnie z ustaloną hierarchią,
- 4) zapewniać szybkość, transparentność i przewidywalność procesu przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka prawnego,
- 5) gwarantować możliwość współpracy i wymiany informacji między krajowymi oraz zagranicznymi organami zaangażowanymi w proces uporządkowanej restrukturyzacji,
- 6) zapewnić, by zagrożone upadłością instytucje finansowe mogły być wyłączone z obrotu gospodarczego w sposób niewywołujący zakłóceń w systemie finansowym.

*Key Attributes* powinny stanowić punkt odniesienia przy tworzeniu krajowych ram prawnych dla restrukturyzacji systemowo ważnych instytucji finansowych. Ze względu na fakt, że G-SIBs działają globalnie, poszczególne jurysdykcje powinny harmonizować swoje regulacje w celu lepszej koordynacji działań antykryzysowych. Należy jednak zauważyć, że zasady określone w KA oraz ich implementacja nie są wiążące. FSB nie ma formalnych środków przymusu, które wymuszałyby na krajach G-20 pełną implementację KA oraz stosowanie rozwiązań w nich przewidzianych w przypadku zagrożenia upadłością G-SIBs. Oznacza to, że w dynamicznych warunkach kryzysu finansowego rządy poszczególnych państw, w których obecny jest dany systemowo ważny bank, mogą różnie oceniać sytuację i w konsekwencji, w zależności od uwarunkowań, mogą odstąpić od ustaleń wypracowanych w ramach grup zarządzania kryzysowego (ang. *Crisis Management Groups*, CMG) oraz grupowych planów *resolution* i przeprowadzać działania antykryzysowe niezależnie od siebie.

Tabela 5. Zalecenia FSB zawarte w *Key Attributes*

<i>Key Attributes</i>	Zalecenia FSB dla krajów G-20
KA 1	Stworzenie planów naprawy (ang. <i>recovery plan</i> ) i planów uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolution plan</i> ) dla SIBs.
KA 2	Utworzenie publicznych, niezależnych organów uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolution authority</i> ) o zdefiniowanych kompetencjach.
KA 3	Zapewnienie możliwości prawnych i operacyjnych dla stosowania narzędzi uporządkowanej restrukturyzacji, w szczególności przeniesienia aktywów i zobowiązań (ang. <i>transfer of assets and liabilities</i> ), utworzenia instytucji pomostowej (ang. <i>bridge institution</i> ), umorzenia kapitałów własnych i zobowiązań instytucji (ang. <i>bail-in</i> ).
KA 4	Określenie zasad potrącenia i kompensowania zobowiązań oraz traktowania zabezpieczeń transakcji w uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 5	Określenie kolejności ponoszenia kosztów <i>resolution</i> przez właścicieli i wierzycieli G-SIBs.
KA 6	Utworzenie funduszu uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 7	Zapewnienie możliwości współpracy, wymiany informacji oraz wzajemnej uznawalności rozstrzygnięć organów uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 8	Utworzenie międzynarodowych grup zarządzania kryzysowego dla planowania, przygotowywania i przeprowadzania uporządkowanej restrukturyzacji grup transgranicznych.
KA 9	Wymóg zawierania porozumień dotyczących zasad współpracy między organami uporządkowanej restrukturyzacji.
KA 10	Regularne przeglądy strategii uporządkowanej restrukturyzacji G-SIBs oraz dokonywanie ocen możliwości zastosowania uporządkowanej restrukturyzacji (ang. <i>resolvability assessment</i> ).
KA 11	Wymóg minimalnej zawartości planów naprawy i planów uporządkowanej restrukturyzacji oraz ich regularnego przeglądu.
KA 12	Wymiana informacji między organami sieci bezpieczeństwa finansowego z różnych jurysdykcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Key Attributes*.

Celem KA jest m.in. przygotowanie procedur postępowania na wypadek istotnego pogorszenia sytuacji finansowej SIBs. Procedury te powinny być ujmowane w formie planów naprawy i planów *resolution*, które będą wdrażane w różnych stadiach, w jakich będzie znajdował się bank. Wytyczne w zakresie zawartości tych planów dla SIBs zostały zawarte w Aneksie 4 do KA<sup>40</sup> oraz w dokumentach konsultacyjnych FSB<sup>41</sup>.

Plan *recovery* powinien być przygotowany przez każdy SIBs. W dokumencie tym określone są negatywne scenariusze, w jakich może znaleźć się instytucja finansowa, wskaźniki ilościowe i warunki jakościowe niezbędne dla uruchomienia planu w danym scenariuszu oraz procedury, jakie instytucja lub jej jednostki zależne powinny podjąć w danej sytuacji, aby w przewidzianym okresie samodzielnie poprawić swoją sytuację płynnościową i/lub kapitałową. Przygotowanie planu *resolution* jest zadaniem organu *resolution* z jurysdykcji, w której SIBs ma swoją siedzibę. Plan powinien określać ilościowe i jakościowe warunki uruchomienia planu. Ponadto plan *resolution* powinien określać także strategię *resolution* i konkretne czynności, jakie organ odpowiedzialny za uporządkowaną restrukturyzację będzie podejmować wobec instytucji finansowej/grupy w celu realizacji przyjętej strategii (tzw. *operational resolution plan*)<sup>42</sup>. Plan powinien także wskazywać źródła finansowania całego procesu, w szczególności, którzy z właścicieli i wierzycieli będą ponosić koszty restrukturyzacji i w jakiej kolejności. Wybór strategii dla każdego SIBs oraz szczegóły planów *resolution* powinny być wypracowane w ramach grup zarządzania kryzysowego (CMG).

Przez strategię postępowania należy, co do zasady, rozumieć dwa podejścia:

- ❖ **SPE** (*single point of entry*) – preferowane wobec banków o scentralizowanej strukturze, polegające na zastosowaniu narzędzi *resolution* wobec spółki matki (ang. *top parent company/holding*) przez jeden organ uporządkowanej restrukturyzacji w jurysdykcji właściwej dla nadzoru skonsolidowanego nad SIB bez względu na to, w którym podmiocie grupy powstaną problemy. Czynności organów *resolution* z jurysdykcji właściwych dla podmiotów zależnych mogą być podejmowane jedynie subsydiarnie w stosunku do działań organu na poziomie skonsolidowanym;

<sup>40</sup> I-Annex 4 – *Essential Elements of Recovery and Resolution Plan*.

<sup>41</sup> Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational. Consultative Document*, November 2012 oraz Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*, 16 July 2013.

<sup>42</sup> Przez czynności właściwych organów uporządkowanej restrukturyzacji należy rozumieć m.in. stosowanie narzędzi określonych w KA 3 i KA 4, a także wycenę aktywów i pasywów, przypisanie kosztów *resolution* właścicielom i wierzycielom oraz stopień ewentualnego finansowania z funduszy uporządkowanej restrukturyzacji lub innych źródeł.

❖ **MPE** (*multiple point of entry*) – preferowane wobec banków o strukturze zdecentralizowanej, polegające na równoległym działaniu dwóch lub więcej organów uporządkowanej restrukturyzacji, które stosują narzędzia *resolution* dla wyodrębnionych w ramach danego SIB podgrup, składających się z jednej lub kilku jednostek zależnych, w zależności od tego, w której podgrupie powstał problem.

Obie strategie powinny gwarantować zachowanie funkcji krytycznych SIBs, a systemowo ważne instytucje powinny posiadać odpowiednią wielkość kapitałów własnych i zobowiązań służących do absorpcji strat<sup>43</sup>. Ze względu na fakt, że systemowo ważne instytucje finansowe zwykle działają transgranicznie, strategie *resolution* powinny być wspierane przez tzw. *cooperation agreements*, określające sposób i zakres wymiany informacji między organami *resolution* z poszczególnych jurysdykcji oraz koordynację działań tych organów<sup>44</sup>.

Organy *resolution* powinny przeprowadzać regularne oceny możliwości zastosowania uporządkowanej restrukturyzacji wobec poszczególnych SIBs. Przegląd ma na celu dostosowanie strategii *resolution* oraz poszczególnych czynności organu restrukturyzacji do aktualnej struktury i profilu biznesowego instytucji finansowej. Ocena ma także służyć wcześniejszej identyfikacji i zneutralizowaniu przeszkód, które mogą uniemożliwić przeprowadzenie szybkiego i skutecznego procesu restrukturyzacyjnego w warunkach zagrożenia stabilności finansowej. W ten sposób uwidacznia się, jak ważne będzie generowanie odpowiednich danych przez instytucje finansowe, a także sprawna komunikacja między poszczególnymi organami *resolution* oraz między tymi organami a bankami.

Narzędzia służące uporządkowanej restrukturyzacji SIBs wskazywane w KA można podzielić zasadniczo na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć te, które służą operacyjnemu zarządzaniu SIBs w trakcie uporządkowanej restrukturyzacji, tj. np. uprawnienia organu *resolution* do zmian w składzie organów SIBs, do ustanowienia tymczasowego administratora, zawieranie i wypowiedzanie umów, których stroną był bank. Do drugiej te, które służą zmianom struktury aktywów i pasywów SIBs, tj. np. potrącenie i kompensowanie należności i zobowiązań, narzędzia przeniesienia aktywów i zobowiązań, bank pomostowy oraz umorzenie lub konwersja instrumentów właścicielskich i zobowiązań. Spośród wszystkich narzędzi najbardziej interesujące i budzące najwięcej kontrowersji jest umorzenie lub konwersja instrumentów właścicielskich i zobowiązań (ang. *bail-in*). Jego wprowadzenie służy przede wszystkim pokryciu strat i poprawie współczynnika kapitałowego, a więc jednej z kluczowych miar dla oceny kondycji finansowej banku. Wyróżnia się tzw. *statutory bail-in* polegający na umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitało-

---

<sup>43</sup> Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 5.

wych decyzją organu *resolution*, gdzie warunki i zakres umorzenia lub konwersji zależą od aktualnych potrzeb i dyskrecjonalnej decyzji organu *resolution* oraz tzw. *contractual bail-in*, gdzie warunki umorzenia lub konwersji są określone *a priori* przez strony umów regulujących dany instrument, a sama czynność następuje automatycznie, gdy te warunki się zmaterializują.

W przypadku zastosowania *bail-in* problemem, jaki może się pojawić, jest ryzyko istotnej koncentracji kosztów w ramach jednej kategorii wierzycieli. Przykład restrukturyzacji czterech włoskich banków przeprowadzonej jesienią 2015 roku, pokazuje, że w zależności od charakteru krajowego rynku finansowego preferencje klientów banków mogą spowodować, iż przeprowadzanie *resolution* przy użyciu narzędzia *bail-in* pozwoliłoby co prawda uniknąć dodatkowych wydatków budżetowych, lecz mogłoby wygenerować niepożądane koszty społeczne i polityczne. Zadaniem organu *resolution* powinno być stosowanie narzędzia *bail-in* w sposób zapewniający uniknięcia koncentracji kosztów *resolution*.

Ponadto należy zauważyć, że przyjęcie założenia o minimalizacji zaangażowania budżetowego będzie prowadzić do sytuacji, w której *gros* kosztów poniosą podmioty sektora prywatnego. Rekapitalizacja 22 banków Unii Europejskiej pochłonęła w latach 2008–2013 ok. 291 mld EUR, z czego na banki zaliczane obecnie do G-SIBs (7 z 22) przypadło 122,4 mld EUR. Rekapitalizacja 13 banków amerykańskich pochłonęła w latach 2008–2012 ok. 205 mld USD, z czego na banki zaliczane obecnie do G-SIBs (8 z 13) przypadło ok. 165 mld USD<sup>45</sup>. Fakt, że akcjonariuszami i wierzycielami G-SIBs są inne instytucje finansowe prowadzi do wniosku, że całkowite wyłączenie budżetów państw z finansowania restrukturyzacji G-SIBs oraz w konsekwencji istotna koncentracja kosztów w obrębie sektora prywatnego lub określonej części sektora finansowego, może powodować efekty zarażania oraz wpływać negatywnie na realną gospodarkę jednego lub kilku krajów.

Zasady określone w *Key Attributes* oraz w towarzyszących im dokumentach konsultacyjnych zostały inkorporowane w poszczególnych krajach G-20 w różnym stopniu. Cztery spośród pięciu omawianych jurysdykcji, tj. UE, USA, Szwajcarii i Japonii, zaliczają się do tych, które implementowały KA w najszerszym zakresie<sup>46</sup>. Chiny są wciąż w trakcie procesu implementacji KA (patrz tabela 6). PKB pięciu jurysdykcji stanowi łącznie ok. 68% PKB wszystkich krajów zaliczanych do G-20<sup>47</sup>. Oznacza to, że kraje o najbardziej rozwiniętych systemach bankowych, w których funkcjonują największe na świecie grupy bankowe, posiadają instrumentarium na wypadek wystąpienia systemowych zaburzeń w systemie bankowym.

<sup>45</sup> D. Schoenmaker, *Resolution of international banks: Can smaller countries cope?*, European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 34, February 2017, s. 7.

<sup>46</sup> Financial Stability Board, *Second Thematic Review on Resolution Regimes, Peer Review Report*, 18 March 2016, s. 5.

<sup>47</sup> Obliczenia własne na podstawie danych OECD za 2015 r.

**Tabela 6. Zestawienie wybranych informacji na temat uporządkowanej restrukturyzacji w analizowanych jurysdykcjach**

		USA	UE	Szwajcaria	Japonia	Chiny
<b>Przesłanki <i>resolution</i></b>	Zagrożenie upadłością	x	x	x	x	x
	Interes publiczny	x	x		x	x
	Proporcjonalność i konieczność	x	x	x		
<b>Narzędzia <i>resolution</i></b>	Narzędzia o charakterze operacyjnym	x	x	x	x	x
	Transfer aktywów i zobowiązań	x	x	x	x	x
	Instytucja pomostowa	x	x	x	x	
	Bail-in	x	x	x	x <sup>a</sup>	
	Podmiot zarządzający aktywami	x	x	x	x	

Legenda: x – oznacza, że dana cecha występuje.

<sup>a</sup> Cele umorzenia instrumentów kapitałowych i zobowiązań mogą być osiągnięte przez ogłoszenie upadłości podmiotu rezydualnego.

Źródło: *Financial Stability Board, Second Thematic Review on Resolution Regimes*, s. 46–47.

Podsumowując, uwaga SIBs, ale także innych uczestników rynku finansowego, skupia się na narzędziach rekapitalizacyjnych, służących zmianie struktury finansowej i własnościowej banków, które stanowią zwieńczenie określonego ciągu działań. Wydaje się jednak, że równie istotne dla stabilności finansowej są inne, mniej zauważalne na pierwszy rzut oka aspekty implementacji KA. Wdrożenie w poszczególnych jurysdykcjach nowych ram prawnych, odzwierciedlających w mniejszym lub większym stopniu KA, daje organom sieci bezpieczeństwa finansowego instrumentarium, jakiego nie miały one w latach 2007–2010. Internalizacja kosztów restrukturyzacji SIBs w formie składek na fundusze uporządkowanej restrukturyzacji i *bail-in* powoduje, że problem tzw. *implicit guarantees*, którymi dotychczas cieszyły się SIBs, zmniejsza się. Jednocześnie rośnie świadomość właścicieli banków systemowo ważnych i ich wierzycieli, że to oni będą zmuszeni ponieść koszty ewentualnej rekapitalizacji, co powinno, przynajmniej w teorii, skłaniać ich do lepszej kontroli działań podejmowanych przez SIBs w celu osiągnięcia zysków. Powyższe, w połączeniu z nieustannym monitoringiem ze strony organów *resolution* oraz możliwościami dokonywania zmian strukturalnych i operacyjnych w SIBs na etapie tworzenia i aktualizacji planów *resolution*, pozwala postawić tezę, że jedną z cech KA, fundamentalnych dla zapewnienia stabilności finansowej, jest ich prewencyjny charakter.

### 3.3. Wymogi w zakresie TLAC

Zdolność podmiotu do absorpcji strat jest jednym z kluczowych warunków przeprowadzenia uporządkowanej restrukturyzacji SIBs bez wykorzystania środków z budżetu państwa. Dokumentami odnoszącymi się do tej materii są Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution oraz Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet (dalej: TLAC Term Sheet, Dokumenty TLAC)<sup>48</sup>, opublikowane przez FSB w listopadzie 2015 r. Dokumenty TLAC stanowią, że banki systemowo ważne powinny utrzymywać odpowiedni poziom instrumentów kapitałowych i zobowiązań w celu pokrycia strat na wypadek zagrożenia upadłością (tzw. *gone-concern capital*), niezależnie od spełniania wymogów Basel III (tzw. *going-concern capital*)<sup>49</sup>. Poniżej przedstawiono zarys koncepcji TLAC.

Zgodnie z Dokumentami TLAC w ramach SIBs należy wyodrębnić jedną lub więcej tzw. *resolution groups*, w ramach których wyodrębnia się tzw. *resolution entity*, wobec której stosowane będą narzędzia uporządkowanej restrukturyzacji. *Resolution groups* nie muszą ograniczać się do jednej jurysdykcji – innymi słowy mogą skupiać podmioty zależne z różnych krajów. Liczba *resolution entities* będzie zależna od przyjętej strategii uporządkowanej restrukturyzacji dla SIBs (SPE lub MPE). *Resolution entity* powinna stać się wierzycielem podporządkowanym pozostałych podmiotów z *resolution group*. Wówczas w przypadku wyczerpania zdolności do absorpcji strat na zasadzie *going-concern* i wszczęcia procedury uporządkowanej restrukturyzacji dalsze straty i ciężar rekapitalizacji podmiotów z *resolution group* zostanie poniesiony przez *resolution entity*, przed ich pozostałymi wierzycielami. Stosowanie narzędzi uporządkowanej restrukturyzacji w odniesieniu do *resolution entity* (której celem istnienia będzie absorpcja strat) powinno pozwolić na kontynuowanie pełnienia funkcji krytycznych przez pozostałe podmioty z grupy. Straty przetransferowane do *resolution entity* będą mogły być pokryte w drodze uporządkowanej restrukturyzacji dzięki emisji przez ten podmiot tzw. *external TLAC*, czyli emisji instrumentów nabywanych przez podmioty spoza SIBs. Cechy instrumentów zaliczanych do *external TLAC* zostały szczegółowo określone w Dokumentach TLAC<sup>50</sup>. W szczególności instrumenty kapitałowe i zobowiązania zaliczane do TLAC powinny mieć prawnie dopuszczalną możliwość i zagwarantowane pierwszeństwo w pokrywaniu strat wobec innych instrumentów kapitałowych i zobowiązań wyemitowanych przez daną instytucję (ang. *subordination*)<sup>51</sup>. Podporządkowanie może mieć 3 źródła: 1) przepisy po-

<sup>48</sup> Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 October 2015.

<sup>49</sup> Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution – the new TLAC and MREL minimum requirements*, Monthly Report, July 2016, s. 66. Por. także rozdział 3.1 niniejszego artykułu.

<sup>50</sup> Pkt 8 oraz pkt 9 TLAC Term Sheet.

<sup>51</sup> Pkt 10 oraz pkt 11 TLAC Term Sheet.



wszechnie obowiązującego prawa (ang. *statutory subordination*), 2) warunki emisji instrumentu (ang. *contractual subordination*) lub 3) strukturę organizacyjną SIBs (ang. *structural subordination*)<sup>52</sup>.

Dokumenty TLAC podkreślają transgraniczny charakter absorpcji strat przez określenie tzw. *material sub-groups* i tzw. *internal TLAC*, służące określeniu potencjału absorpcji przez *resolution entity* strat powstałych w podmiotach grupy działających w innym kraju<sup>53</sup>.

TLAC Term Sheet wskazuje, że osiągnięcie poziomów absorpcji strat zostało rozłożone na dwa etapy. Co do zasady, od 1 stycznia 2019 r. *resolution entities* powinny utrzymywać *minimum external TLAC* na poziomie większej z dwóch wartości: 16% RWA *resolution group* lub 6% LRE<sup>54</sup> (ang. *leverage ratio exposure*). Począwszy od 1 stycznia 2022 r. wartości te powinny wynosić odpowiednio: 18% RWA i 6,75 LRE<sup>55</sup>. Właściwe organy krajowe mogą ustanowić wyższe limity<sup>56</sup>. Wobec powyższego, na obecnym etapie nie można jeszcze przedstawić, w jaki sposób regulacje w zakresie TLAC zostały implementowane w poszczególnych jurysdykcjach, w których działają G-SIBs<sup>57</sup>.

## PODSUMOWANIE

Globalny kryzys finansowy wymusił na organach publicznych, odpowiedzialnych za działanie na rzecz stabilności finansowej, refleksję dotyczącą dalszego funkcjonowania banków „zbyt dużych, by upaść”, w szczególności w kontekście pokusy nadużycia. Dynamiczny rozwój systemu finansowego, jaki miał miejsce w okresie ostatnich trzech dekad, spowodował, że instytucje finansowe osiągnęły rozmiary często kilkukrotnie przekraczające PKB krajów, w których mają one swo-

<sup>52</sup> Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution...*, op. cit., s. 73.

<sup>53</sup> Pkt 16 oraz pkt 17 TLAC Term Sheet.

<sup>54</sup> Oznacza to, że TLAC powinien stanowić 6% wartości wykazywanej w mianowniku bazylejskiego wskaźnika dźwigni. Mianownik wskaźnika dźwigni stanowi całkowita ekspozycja obejmująca pozycje bilansowe oraz pozabilansowe. Por. Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Bank for International Settlements, January 2014, s. 2

<sup>55</sup> Zezwala się, by SIBs w krajach rozwijających się (ang. *emerging market economies*) osiągnęły minimalne poziomy TLAC odpowiednio w latach 2025 i 2028. Por. pkt 4 oraz pkt 21 TLAC Term Sheet.

<sup>56</sup> Np. dla Szwajcarii wartości te wynoszą odpowiednio: 28,6% RWA i 10% LRE. Por. Swiss Financial Market Supervision Authority FINMA, *Factsheet. New “too big to fail” capital requirements for global systemically important banks in Switzerland*, 21 October 2015, s. 2–3.

<sup>57</sup> Porównanie wymogów TLAC oraz europejskich regulacji dotyczących zwiększenia absorpcji strat przez banki (tzw. MREL) przedstawia: O. Szczepańska, *MREL and TLAC i.e. how to increase the loss absorption capacity of banks*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015, s. 37–53.

je siedziby. Oczywiście jest, że w przypadku problemów takich instytucji zagrożona jest nie tylko stabilność finansowa, ale też gospodarcza, i to nie tylko na poziomie krajowym, a wręcz globalnym. W takiej sytuacji organy krajowe nie mogą zlekceważyć konsekwencji upadku takiego banku.

Pokryzysowa reforma w zakresie systemowo ważnych banków ma zasadniczo dwa cele. Po pierwsze, celem regulacji jest zwiększenie zdolności do absorpcji strat. Tym samym dąży się do zwiększenia odporności i stabilności funkcjonowania G-SIBs oraz zapewnienia, że będą one w stanie pokryć straty związane z materializacją ryzyka, jakie same generują. Po drugie, celem regulacji jest zapewnienie mechanizmów i narzędzi, które umożliwią uporządkowaną restrukturyzację systemowo ważnego banku, gdy jego dalsza działalność będzie zagrożona, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego.

W niniejszym artykule rozważania skoncentrowano na trzech kluczowych regulacjach, tj. dodatkowych buforach kapitałowych dla G-SIBs, procedurze uporządkowanej restrukturyzacji oraz wymogach w zakresie TLAC. Starano się przy tym wskazać, w jakim stopniu globalne rekomendacje zostały implementowane w pięciu jurysdykcjach, w których działają G-SIBs.

Wnioski z analizy można podsumować następująco. Nałożenie na globalne banki dodatkowych buforów kapitałowych jest działaniem uzasadnionym, aczkolwiek niewystarczającym. Konieczne jest także zapewnienie mechanizmów ograniczających pokusę nadużycia, poprzez pełne wprowadzenie rozwiązań w zakresie *resolution*. Ze względu na transgraniczny charakter działalności SIBs niezwykle istotna jest spójność regulacji. Mimo dążenia do harmonizacji przepisów prawnych globalne banki nadal funkcjonują w heterogenicznym środowisku regulacyjnym.

Kwestia jednolitych i spójnych regulacji ma szczególne znaczenie w przypadku zarządzania kryzysowego, gdyż umożliwiają one szybką reakcję odpowiednich organów. Należy zauważyć, że międzynarodowe rekomendacje i wytyczne nie mają charakteru wiążącego, przez co krajowe organy mogą podejmować własne działania. Naiwnością byłoby więc stwierdzenie, że obecne regulacje gwarantują sprawną współpracę międzynarodową, gdyż, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, w sytuacjach kryzysowych krajowe organy dążą do ograniczenia kosztów dla własnych jurysdykcji, co nie musi być tożsame z minimalizacją kosztów zarządzania kryzysem w skali globalnej.

Implementacja wymogów zwiększających zdolność do absorpcji strat, wraz z buforami kapitałowymi nakładanymi na największe instytucje finansowe, pozwoli organom uporządkowanej restrukturyzacji lepiej wykorzystać potencjał do działania w zakresie uporządkowanej restrukturyzacji systemowo ważnych banków. Obciążenie G-SIBs kosztami finansowania funduszy uporządkowanej restrukturyzacji prowadzi do zmniejszenia skali *implicit guarantees*. Przygotowywanie i regularna aktualizacja planów naprawy i planów *resolution* da organom wgląd w sytuację

poszczególnych instytucji finansowych, co powinno pozwolić na identyfikację i eliminację wielu potencjalnych zagrożeń w systemie finansowym zanim przerodzą się one w pełnowymiarowy kryzys, natomiast nie można założyć, że w ten sposób wyeliminuje się wszystkie możliwe źródła zagrożeń, jakie mogą wystąpić. Ponadto, przykład banków włoskich pokazuje, że stosowanie narzędzi *resolution* może rodzić obiekcje ze względu na różne uwarunkowania społeczne i polityczne, co pozwala przypuszczać, że pełne zastosowanie instrumentarium uporządkowanej restrukturyzacji, z wyłączeniem udziału budżetu państwa, a więc sedna problemu TBTF, może w konkretnych przypadkach okazać się niemożliwe.

## Streszczenie

Globalny kryzys finansowy zmusił organy publiczne odpowiedzialne za działanie na rzecz stabilności finansowej do zajęcia się problemem „instytucji zbyt dużych, by upaść”. Pokryzysowe reformy dotyczące systemowo banków mają zasadniczo dwa cele. Pierwszym jest zwiększenie zdolności takich instytucji do absorpcji strat. Drugim celem jest zapewnianie mechanizmów i narzędzi, które umożliwią organom publicznym przeprowadzenie uporządkowanej restrukturyzacji systemowych banków, gdy dalsza działalność tych instytucji będzie zagrożona, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego oraz gospodarki realnej. Intencją niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena dotychczasowych zmian regulacyjnych w zakresie banków systemowo ważnych. Podjęto tu próbę zdefiniowania takich instytucji, wskazując główne kryteria wpływające na ich systemowe znaczenie, oraz wskazano przyczyny, dla których generują one ryzyko systemowe. Główne rozważania skoncentrowano na analizie kluczowych reform, tj. na obowiązku utrzymywania dodatkowych buforów kapitałowych, procedurze uporządkowanej restrukturyzacji oraz wymogach w zakresie TLAC.

**Słowa kluczowe:** systemowo ważne banki, G-SIBs, „zbyt duże, by upaść”, bufory kapitałowe, uporządkowana restrukturyzacja, TLAC, Bazylea III

## Abstract

The global financial crisis forced public authorities responsible for maintaining financial stability to resolve the issue of too big to fail institutions. Post-crisis reforms directed at systemically important banks have basically two objectives. The first goal is to increase loss-absorbing capacity of such institutions. The second aim is to ensure mechanisms and tools which will enable the public authorities to

conduct orderly resolution of systemically important banks when their viability is threatened, while constraining negative consequences for stability of the financial system and the real economy. The purpose of this article is to present and assess regulatory actions taken to address problems related to systemically important banks. The article tries to define such institutions indicating the main criteria which determine their systemic importance. It also indicates reasons for which such institutions create systemic risk. The main analysis is focused on the key reforms, i.e. the additional capital buffers, the orderly resolution and the TLAC requirements.

**Key words:** systemically important banks, G-SIBs, “too big to fail”, capital buffers, resolution, TLAC, Basel III

## Bibliografia

- Bank of International Settlements, *The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers No. 43 July 2011.*
- Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Bank for International Settlements, January 2014.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, July 2013.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – China*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – European Union*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Japan*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – Switzerland*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP), Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks – United States*, Bank for International Settlements, June 2016.
- Beltratti A., Paladino G., *Why do banks optimize risk weights? The relevance of the cost of equity*, MPRA Paper No. 46410, April 2013.
- Bruegel, *European Banking Supervision: The first eighteen months*, 2016.

- Deutsche Bundesbank, *Bank recovery and resolution – the new TLAC and MREL minimum requirements*, Monthly Report, July 2016.
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016.
- Dübel H.J., *The capital structure of banks and practice of bank restructuring*, Centre for Financial Studies Working Paper, No. 2013/04.
- Elliott D.J., *Financial Institutions in an Age of Populism*, Oliver Wyman, March 2017.
- European Central Bank, *ECB contribution to the European Commission’s consultation on the review of the EU macroprudential policy framework*, 12 December 2016.
- European Central Bank, *Report on financial structures*, October 2015.
- European Systemic Risk Board, *ESRB response to the European Commission’s Consultation Document on the “Review of the EU Macro-prudential Policy Framework”*, 24 October 2016.
- European Systemic Risk Board, *The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector Addendum: Macroprudential Leverage Ratios*, June 2015.
- Financial Stability Board, *2016 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 21 November 2016.
- Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 October 2014.
- Financial Stability Board, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 October 2015.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*, 16 July 2013.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational. Consultative Document*, November 2012.
- Financial Stability Board, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, FSB Recommendations and Time Lines*, 20 October 2010.
- Financial Stability Board, *Second Thematic Review on Resolution Regimes, Peer Review Report*, 18 March 2016.
- Gabilondo J., *Bank Funding, Liquidity, and Capital Adequacy, A Law and Finance Approach*, Elgar Financial Law, EE Publishing 2016.
- International Monetary Fund, *From Banking To Sovereign Stress: Implications For Public Debt*, March 2015.
- International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, April 2014.
- Pawłowicz L., *Reflections about too big to fail banks and moral hazard*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015.

Schoenmaker D., *Resolution of international banks: Can smaller countries cope?*, European Systemic Risk Board, Working Paper Series No. 34, February 2017.

Swiss Financial Market Supervision Authority FINMA, *Factsheet. New “too big to fail” capital requirements for global systemically important banks in Switzerland*, 21 October 2015.

Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015.

Szczepańska O., *MREL and TLAC i. e. how to increase the loss absorption capacity of banks*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (60), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2015.

Thomson J.B., *On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation*, Policy Discussion Paper Number 27, Federal Reserve Bank of Cleveland, August 2009.

Weistroffer C., *Identifying systemically important financial institutions (SIFIs)*, Deutsche Bank Research, August 2011.