Wrocław, 1.02.2021

Katarzyna Parchimowicz

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ „REGULACJE GLOBALNYCH BANKÓW SYSTEMOWO ISTOTNYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH ORAZ W UNII EUROPEJSKIEJ"

Globalne banki systemowo istotne (G-SIBs) są grupą aktywnych międzynarodowo, ogromnych bankowych konglomeratów, tak złożonych i ważnych dla gospodarki światowej, że upadek jednego z nich mógłby drastycznie naruszyć stabilność finansową. Instytucje te nie tylko udzielają kredytów i przyjmują depozyty, ale też często prowadzą działalność inwestycyjną, doradczą, organizują finansowanie wielu projektów i firm na rynkach kapitałowych, koordynują systemy płatnicze, a także pełnią funkcje powiernicze. Większość z nich pochodzi ze Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Celem mojej rozprawy doktorskiej jest przyjrzenie się bliżej tym instytucjom i ich regulacjom w wymienionych regionach oraz odpowiedzenie na pytanie, czy regulacje te zostały odpowiednio ukształtowane, by zapobiec powtórzeniu błędów z czasów globalnego kryzysu finansowego. Analiza ta jest oparta na danych z ostatnich lat dotyczących funkcjonowania G-SIBs, a także na porównaniu rozwiązań prawnych i raportów nadzorczych ze Stanów Zjednoczonych oraz UE. Również konsultacje z profesorami i praktykami specjalizującymi się w tej tematyce stanowiły nieocenioną pomoc i poszerzyły perspektywę badań.

Pierwszy rozdział charakteryzuje G-SIBs jako instytucje finansowe, od globalnej transformacji sektora bankowego, poprzez kształtowanie się tych konglomeratów, aż po ich dzisiejszą działalność. Mimo wielu wspólnych cech, G-SIBs diametralnie różnią się między sobą. Historycznie, każdy z tych banków przeszedł inną drogę do obecnej wielkości. Także ich aktualne zróżnicowane operacje, odmienne podejście do ryzyka, finansowanie, struktura firmy, czy wpływy akcjonariuszy większościowych sprawiają, że G-SIBs są bardzo niejednorodną grupą.

Uwidoczniło się to zwłaszcza w kontekście globalnego kryzysu finansowego, omawianego w rozdziale drugim. Obnażył on główne wady reżimu prawnego wiążącego G-SIBs, zarówno w USA, jak i w EU. Po pierwsze, wiele aspektów ich działania w ogóle nie było uregulowanych (np. nadawanie statusu banku systemowo ważnego, limity dźwigni, płynność). Po drugie, obowiązujące wówczas przepisy były zbyt ogólne, nie brały pod uwagę systemowego aspektu tych banków oraz ich różnorodności. W kwestii kapitału, restrukturyzacji, czy nadzoru takie same przepisy obowiązywały małe lokalne instytucje finansowe i olbrzymie, złożone G-SIBs.

Właśnie ze względu na te regulacyjne braki i zbyt ogólne przepisy, banki te obrały różne strategie postępowania. Niektóre G-SIBs zachowały ostrożność w kwestii zwiększania ryzyka,

sekurytyzacji i inwestycji w nowatorskie instrumenty finansowe. Jednak część z tych banków skorzystała z luk prawnych i postawiła na zysk, naginając obowiązujące normy. Takie instytucje inwestowały w skrajnie ryzykowne instrumenty finansowe, zadłużały się nieproporcjonalnie do utrzymywanych poziomów kapitału, polegały w dużej mierze na niestabilnych źródłach finansowania i angażowały się w sekurytyzację instrumentów związanych z rynkiem nieruchomości, a także w handel pozagiełdowymi instrumentami pochodnymi. Te G-SIBs po prostu generowały zyski za cenę stabilności finansowej.

W rezultacie, po kryzysie rozpoczęto reformę systemu prawa finansowego zarówno w USA, jak i w UE. Jej efektem są obecnie obowiązujące reguły, których analiza zawarta jest w rozdziale trzecim. Najważniejsze standardy zostały ustalone na poziomie globalnym w ramach działalności Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego oraz Rady Stabilności Finansowej, a poszczególne państwa wprowadziły je później na szczeblu regionalnym. Zmiany dotyczyły wielu aspektów funkcjonowania G-SIBs, zaczynając od instytucjonalnych nowości w kontekście nadzoru i od sformułowanej na szczeblu międzynarodowym metodologii nadawania statusu G-SIB, przez specjalne bufory kapitałowe, zaostrzenie limitów dźwigni, ograniczenie ekspozycji między G-SIBs, aż po szczególne wymogi w zakresie restrukturyzacji i uprawnień Filara II. W każdym z tych aspektów G-SIBs zostały uregulowane odmiennie od pozostałych instytucji bankowych. Mimo że stworzenie tego ulepszonego reżimu prawnego stanowi niezaprzeczalne osiągnięcie prawodawców, nowe przepisy wciąż nie biorą pod uwagę różnorodności G-SIBs. Odróżniają one jedynie te banki od wszystkich innych podmiotów finansowych. Jednakże w obrębie tej grupy zróżnicowanie pozostaje niewystarczające. Bardzo odmienne instytucje są zobowiązane spełniać identyczne wymogi, co potencjalnie umożliwia powtórzenie sytuacji z czasów kryzysu, kiedy niektóre G-SIBs wykorzystały zbyt ogólne przepisy i tym samym naruszyły stabilność systemu finansowego.

Rozwiązanie tego problemu zostało na szczęście wpisane w treść tych regulacji. Mianowicie nadzorcy G-SIBs w USA i UE (głównie Rada Gubernatorów Rezerwy Federalnej, Federalna Korporacja Ubezpieczeń Depozytów oraz Europejski Bank Centralny we współpracy z nadzorcami krajowymi) posiadają uprawnienia pozwalające im dyskrecjonalnie dostosować konkretne przepisy prawne do indywidualnych cech poszczególnych G-SIBs. Takie kompetencje zostały przyznane w każdym aspekcie – od dodatkowego bufora kapitałowego, przez limity dźwigni, wymogi związane z restrukturyzacją, aż po obowiązki w ramach Filara II.

Rozdział czwarty stanowi analizę tych dyskrecjonalnych mechanizmów, począwszy od ich pozytywnego potencjału. Opisywane uprawnienia nadzorców są rozwiązaniem bardzo uniwersalnym. Oprócz szansy na dostosowanie przepisów do indywidualnego charakteru G-SIBs umożliwiają one nadzorcom także daleko idące interwencje, takie jak wymuszenie zbycia aktywów konkretnej instytucji, czy zakaz danego rodzaju działalności. Dodatkowo, dzięki tym kompetencjom nadzorcy mogą zwiększyć bufory kapitałowe i ogólny poziom kapitału, co często jest wskazywane jako pożądane w kontekście obowiązujących wymogów. Poza tym te uprawnienia pozwalają nadzorcom szybciej reagować i łatwiej dostosowywać obowiązujące normy do potrzeb realnej gospodarki. Jako że G-SIBs stanowią nieodzowne źródło płynności

i transmisji polityki monetarnej banków centralnych, możliwość dopasowania tych przepisów pozwala na szybkie wprowadzenie koniecznych zmian, jeśli sytuacja ekonomiczna tego by wymagała.

Mimo zalet tego rozwiązania, dane z ostatnich lat pokazują wyraźnie, że nadzorcy prawie nie korzystają ze swoich uprawnień. Niepewność prawna i nieprzewidywalność nieodzownie połączone z dyskrecjonalną swobodą nadzorców prawdopodobnie stanowią najważniejszą przeszkodę powstrzymującą ich od działania. W przypadku tych konkretnych kompetencji dotyczących G-SIBs, niepewność została spotęgowana przez brak jasnych i precyzyjnych wytycznych w zakresie ich wykonywania, a także przez potencjalne problemy koordynacyjne między agencjami nadzorczymi. Na tym tle powstają również obawy przed arbitralnością wybranych rozwiązań i zwiększa się zagrożenie przechwytywania regulacyjnego. Dlatego też wprowadzenie pewnych ulepszeń, które zniwelują wymienione przeszkody i tym samym umożliwią nadzorcom korzystanie z ich uprawnień, jest kluczowe dla całego systemu regulacji G-SIBs w USA i w UE.

Zmiany są zalecane w pięciu głównych obszarach. Po pierwsze, agencje nadzorcze powinny otrzymywać wyższe finansowanie, aby zniwelować różnice budżetowe między nimi a nadzorowanymi G-SIBs. Nadzorcy powinni także przechodzić gruntowne szkolenia, by wiedzieć więcej o indywidualnych cechach G-SIBs objętych ich nadzorem. Zwiększenie im pensji zniwelowałoby zagrożenie przechwytywania regulacyjnego i problem 'obrotowych drzwi'. Ponadto mogliby otrzymywać część wynagrodzenia w formie akcji nadzorowanych podmiotów, co jednocześnie zwiększyłoby ich zarobki i wzbudziło poczucie odpowiedzialności za decyzje nadzorcze. Po drugie, wytyczne dotyczące tych dyskrecjonalnych uprawnień powinny być sformułowane w jasny i precyzyjny sposób. Obecnie powtarzają one głównie cechy G-SIBs już wzięte pod uwagę w procesie przyznawania takiego statusu. Powinno się zwrócić uwagę na przykład na takie aspekty, jak model biznesowy, struktura i przepływ kapitału, czy miejsce w sieci powiązań międzyinstytucjonalnych. Również wiele czynników ilościowych pominięto – między innymi finansowanie detaliczne, finansowanie krótkoterminowe, liczbę jurysdykcji, w których dany G-SIB świadczy usługi. Po trzecie, w każdej z dyskrecjonalnych procedur powinna zostać wyznaczona agencja nadzorcza, do której należy ostateczna decyzja, aby uniknąć potencjalnych problemów koordynacyjnych pojawiających się w przypadkach, kiedy wymagana jest zgoda dwóch (i więcej) podmiotów. Po czwarte, istotna jest transparentność całego procesu korzystania z tych uprawnień, od wziętych pod uwagę wytycznych po skutki dopasowania danych przepisów. Finalnie, korzystne byłoby również utworzenie międzynarodowej instytucji pozarządowej, która czuwałaby nad kształtowaniem regulacji wiążących G-SIBs.

K Bochniarz