

Fundusze własne banków – krytyczna analiza regulacji

Słowa kluczowe: bank, Bazylea III, stabilność finansowa, CRD IV

1. Wstęp

W 1974 r. prezesi banków centralnych krajów będących członkami grupy G-10 stworzyli Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego¹ pod opieką Banku Rozrachunków Międzynarodowych. Obecnie liczba państw przynależących do Komitetu jest znacznie większa i obejmuje ich aż 27. Każdy z krajów uczestniczących jest reprezentowany przez swój organ nadzoru bankowego. Warto zaznaczyć, że Komitet nie posiada kompetencji ustawodawczych, a jego działalność opiera się na opracowywaniu standardów międzynarodowych związanych z kwestią bezpieczeństwa, ryzyka finansowego oraz adekwatności kapitałowej. Wdrażanie zaleceń Komitetu nie jest obowiązkowe, zatem niektóre państwa nie decydują się na ich wprowadzenie, a tym samym mogą oferować bankom dużo korzystniejsze warunki dla ich działalności, co niekoniecznie przekłada się na ich stabilne funkcjonowanie².

Pierwszym dokumentem wydanym przez Komitet była Umowa Kapitałowa wydana w 1988 r., określana jako Bazylea I. Proponowała ona rozdzielenie funduszy własnych banku na dwie kategorie. Pierwsza, określana mianem funduszy podstawowych Tier I, obejmowała kapitał pochodzący z wykupionych akcji oraz rezerwy jawne. Do drugiej z kategorii zaliczało się m.in. rezerwy niejawne, dług podporządkowany, jak również hybrydowe instrumenty kapitałowe. Ostatecznie w 1995 r., kiedy to upadła kolejna instytucja finansowa – Bank Barings, stwierdzono, że metody wykorzystywane do obliczania adekwatności kapitałowej są przestarzałe i należy szukać rozwiązań w celu ich ulepszenia.

Efektem tych działań była wydana w 2004 r. nowelizacja nazywana Nową Umową Kapitałową. W połowie 2006 r. zalecenia wydane przez Komitet zostały przekształcone na prawo Unii Europejskiej w postaci dwóch dyrektyw – CRD oraz CAD. Tym razem fundusze własne zostały podzielone na trzy kategorie, a ponadto do obliczania adekwatności kapitałowej zaczęto

¹ Ang. Basel Committee on Banking Supervision, dalej – Komitet.

² M. Flotyński, *Stabilność finansowa w świetle regulacji ostrożnościowych banków*, Warszawa 2019, s. 80.

uwzględniać ryzyko kredytowe, rynkowe i operacyjne – co było, jak na te czasy, rozwiązaniem nowatorskim. Niestety Nowa Umowa Kapitałowa również nie sprostowała oczekiwaniom, a ponadto została obciążona winą za wybuch światowego kryzysu finansowego w 2008 r. Bez wątpienia obowiązek utrzymywania przez banki coraz większych ilości kapitału do spełnienia norm ostrożnościowych zwiększał pokusę nadużycia, a tym samym potrzebę tworzenia nowych instrumentów finansowych, których ryzyka nie dało się ustalić. Oliwy do ognia dołały również agencje ratingowe, których zadaniem jest wycena aktywów. Jednak trudno o ich obiektywność, jeśli za wydaną ocenę dostają wynagrodzenie od instytucji zlecającej, która ma wyraźny interes w uzyskaniu jak najlepszych notowań. Ponadto dużą wadą Nowej Umowy Kapitałowej okazały się także zaawansowane metody wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego. Badania wykazały, że zaobserwowano wyraźne rozbieżności w zakresie posiadanego kapitału między instytucjami o podobnym natężeniu ryzyka. Wszystko zależało od wykorzystywanych metod obliczania wymaganego kapitału. Banki używające metody zaawansowanej były zauważalnie mniej skapitalizowane niż te, stosujące jej standardową wersję. Istotnym niedopatrzeniem Komitetu było także nieuwzględnienie w Nowej Umowie Kapitałowej m.in. ryzyka płynności oraz koncentracji. Nie można przecież zapominać, że to właśnie kwestia płynności była jedną z głównych przyczyn problemów i ostatecznie wybuchu kryzysu w 2008 r.³

2. Bazylea III i pakiet CRD IV

W wyniku wybuchu światowego kryzysu finansowego zdecydowano się na wprowadzenie szeregu zmian regulacji odnoszących się do funkcjonowania banków. Komitet przeprowadził szczegółową analizę najistotniejszych problemów, których wcześniejsze dostrzeżenie mogło uchronić świat przed kryzysem. Ostatecznie 26.06.2013 r. przyjęty został pakiet CRD IV, w skład którego wchodziła dyrektywa CRD⁴ oraz, co stanowiło swoiste *novum*, rozporządzenie CRR⁵. Warto zaznaczyć, że pomimo wejścia w życie przepisów unijnych z początkiem 2014 r., polski

³ M. Flotyński, *Stabilność finansowa...*, s. 90.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338 ze zm.), dalej – dyrektywa CRD.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE. L. 176, s. 1 ze zm.), dalej – rozporządzenie CRR.

ustawodawca dopiero 1.11.2015 r. zmienił treść przepisów ustawy – Prawo bankowe⁶, które odnosiły się do funduszy własnych banku. Jakikolwiek komentarz należy uznać za zbędny, a ocena tego zabiegu zostaje po stronie Czytelnika.

Wdrożenie zaleceń Komitetu w postaci Bazylei III zaowocowało przywróceniem podziału funduszy własnych banku na dwie kategorie. Kapitał Tier I (podstawowy oraz dodatkowy) zostaje przeznaczony do pokrywania wszystkich bieżących strat, natomiast Tier II wykorzystywany jest w razie upadłości instytucji do zaspokajania wierzycieli.

Zgodnie z treścią art. 26 rozporządzenia CRR do kapitału podstawowego Tier I zalicza się instrumenty kapitałowe, agio emisyjne związane z tymi instrumentami, zyski zatrzymane, skumulowane inne całkowite dochody, pozostałe kapitały rezerwowe oraz fundusze ogólnego ryzyka bankowego. Największym wyzwaniem interpretacyjnym były instrumenty kapitałowe, jednak pomocne w tej kwestii okazało się wydanie przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego listy instrumentów kapitałowych uwzględniające instrumenty występujące w każdym państwie członkowskim. W przypadku Polski zaklasyfikowano jako instrumenty kapitałowe: udziały członkowskie, akcje zwykłe, akcje założycielskie oraz akcje uprzywilejowane w głosach⁷. Należy zaznaczyć, że kapitał podstawowy Tier I podlega stosownym odliczeniom, które związane są m.in. z podatkami oraz udziałami⁸.

Kolejnym elementem wchodzącym w skład kapitału Tier I jest kapitał dodatkowy. Do pozycji tego kapitału, zgodnie z art. 51 rozporządzenia CRR, zalicza się wyłącznie instrumenty kapitałowe oraz związane z nimi agio emisyjne. Wśród wielu wymogów, które zostały wobec nich przyjęte, warto wskazać, że pozycjami kapitału dodatkowego Tier I nie mogą być te, zaliczone jako kapitał podstawowy Tier I oraz Tier II. Warto odnotować, że przy szeregu podobieństw, istotną różnicą w kwestii wymogów między kapitałem podstawowym a dodatkowym jest regulacja wypłaty z zysków. Chodzi bowiem o to, że na instrumenty kapitałowe stanowiące kapitał dodatkowy nie został nałożony zakaz preferencyjnego traktowania posiadaczy przy wypłacie zysków. Chodzi tutaj o kolejność wypłat oraz niewypłacanie ich jedynie z pozycji, która podlega podziałowi. Podobnie jak kapitał podstawowy, również w przypadku drugiego składnika kapitału Tier I mamy do czynienia ze stosownymi odliczeniami. Ciekawostką może być fakt, że do dziś w polskim prawie nie ma możliwości emitowania przez banki papierów wartościowych typu

⁶ Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.), dalej – pr. bank.

⁷ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (z ang. European Banking Authority).

⁸ J. Koleśnik, *Adekwatność kapitałowa banków – standardy regulacyjne*, Warszawa 2014, s. 17–23.

contingent convertible (tzw. obligacje CoCo), które mogą zostać zaliczone do kapitału dodatkowego Tier I⁹.

Ostatnim elementem składowym funduszy własnych banku jest kapitał Tier II. Jak wskazuje treść art. 62 rozporządzenia CRR, pozycje zaliczane do tego kapitału to instrumenty kapitałowe oraz pożyczki podporządkowane. Pozycje te nie mogą być zakwalifikowane do kapitału podstawowego Tier I ani kapitału dodatkowego Tier I. Niektóre z wymogów stawianych pozycjom kapitału Tier II zostały istotnie złagodzone w stosunku do tych nałożonych na pozycje zaliczane do kapitału Tier I. Doskonałym przykładem mogą być instrumenty kapitałowe, które nie muszą posiadać wieczystego charakteru, a jedynym zastrzeżeniem jest tutaj pierwotny termin zapadalności, ponieważ nie może być krótszy niż 5 lat. Istotną różnicą w stosunku do kapitału Tier I jest także kwestia odliczeń dotyczących wyłącznie posiadanych przez bank udziałów kapitałowych. Udziały obejmują jednak te zaliczone jako instrumenty własne w kapitale Tier II, ale w określonych sytuacjach również te stanowiące instrumenty tego kapitału innych podmiotów sektora finansowego¹⁰.

Warto zaznaczyć, że poza pewnymi kontrowersjami związanymi z brakiem w polskim porządku prawnym wspomnianych już obligacji typu CoCo oraz pożyczek mających podporządkowany charakter, sam wybór pozycji, ich niezbędnych cech oraz stawianych im wymogów należy uznać za dobre rozwiązanie, które może realnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa funkcjonowania banków. Jednak największym problemem może okazać się, podobnie jak w przypadku Nowej Umowy Kapitałowej, sposób wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego przy wykorzystaniu metody zaawansowanej (tzw. metoda wewnętrzna IRB).

3. Wymagany poziom funduszy własnych stosowany wobec banków

Zgodnie z treścią art. 128 pr. bank. bank jest obowiązany utrzymywać sumę funduszy własnych na poziomie nie niższym niż wyższa wartość wynikająca ze spełnienia łącznego współczynnika kapitałowego albo oszacowania przez bank kwoty, która ma być w stanie pokryć wszystkie zidentyfikowane, istotne rodzaje ryzyka charakterystyczne dla działalności bankowej. W praktyce oznacza to, że wymogi określone w art. 92 rozporządzenia CRR stanowią jedynie minimalny poziom funduszy, który bank musi posiadać. Dodatkowo banki muszą spełniać tzw.

⁹ J. Koleśnik, *Adekwatność...*, s. 24–25.

¹⁰ J. Koleśnik, *Adekwatność...*, s. 26–27.

wymóg połączonego bufora. Ten z kolei, w odróżnieniu od współczynników kapitałowych, nie będzie jednakowy dla wszystkich banków, ponieważ ich nałożenie jest uzależnione od różnych czynników, jak np. fakt bycia globalną instytucją o znaczeniu systemowym.

Wracając do podstawowych współczynników kapitałowych należy zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 92 rozporządzenia CRR banki są obowiązane do utrzymywania współczynnika kapitału podstawowego Tier I na poziomie 4,5%, współczynnika kapitału Tier I w wysokości 6%, natomiast łącznego współczynnika kapitałowego na poziomie 8%. Doliczając do tego wymóg utrzymywania buforów kapitałowych, których najwyższy poziom może osiągnąć nawet 13,5% kapitału podstawowego Tier I, oznacza to, że banki zobowiązane są dla celów kapitałowych korzystać przede wszystkim z pozycji zaliczanych właśnie do kapitału podstawowego Tier I.

W wyjaśnieniu zjawisk związanych ze współczynnikami kapitałowymi nie może zabraknąć informacji na temat jego obliczania. Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 92 rozporządzenia CRR każdy z trzech współczynników jest stosunkiem danego kapitału do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Zatem przykładowo łączny współczynnik kapitałowy będzie stanowił fundusze własne banku (połączenie kapitału Tier I i Tier II) wyrażone jako odsetek łącznej ekspozycji na ryzyko. Pojawia się zatem kolejny problem – czym właściwie jest łączna kwota ekspozycji na ryzyko. Nie wchodząc w skomplikowane szczegóły jej obliczania, w skrócie można określić ją jako kwotę wszystkich rodzajów ryzyk działalności prowadzonej przez banki. Będziemy mieli tu zatem do czynienia m.in. z kwotą ekspozycji ważonych ryzykiem (waga przyznawana jest w tym przypadku w zależności od stopnia zagrożenia danej ekspozycji) dla ryzyka kredytowego, ale również dla ryzyka rynkowego czy operacyjnego. Warto wskazać, że ekspozycja jest pojęciem *stricte* ekonomicznym, a jego prawny odpowiednik można określić jako wierzytelność

Jak pokazuje praktyka funkcjonowania banków, do głównego składnika łącznej kwoty ekspozycji zaliczany jest wymóg kapitałowy związany z ryzykiem kredytowym. Zaznacza się, że jego udział w łącznej ekspozycji na ryzyko oscyluje w granicach 89%. Następnie można wskazać wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka operacyjnego (blisko 8%) i wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka rynkowego (niecałe 2% udziału). Ustawodawca unijny w przypadku wyliczania wymogu kapitałowego związanego z ryzykiem kredytowym pozwolił bankom na pewną swobodę wyboru metody szacowania tego ryzyka. Bank może bowiem wybrać metodę standardową, która szczegółowo została opisana w omawianym rozporządzeniu CRR albo, za zgodą właściwego organu (w Polsce chodzi tutaj oczywiście o Komisję Nadzoru Finansowego), metodę wewnętrzną

(IRB) również opisaną w rozporządzeniu CRR¹¹.

Jak zaznaczałem pod koniec poprzedniego rozdziału, największy problem stanowi sposób wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego właśnie przy wykorzystaniu wspomnianej metody wewnętrznej. Pozwala ona bankom indywidualnie oceniać wielkość niezbędnego kapitału do zabezpieczenia ich działalności¹². Proces ten, jak pokazuje praktyka jego funkcjonowania, pozwalał bankom na utrzymywanie dużo mniejszego kapitału na pokrycie ryzyka niż banki o podobnej wielkości, które wykorzystują metodę standardową. Jest to coś, co należy poddać wyraźnej krytyce. Praktyka funkcjonowania banków pokazuje bowiem, że jest to sposób do celowego zaniżania wymaganego minimum posiadanych kapitałów, a fakt ten nie sprzyja bezpieczeństwu ich funkcjonowania. Nie jest przecież tajemnicą, że przez ścisłe powiązania banków ich ewentualne problemy, zarówno w kontekście ich wypłacalności czy płynności, odbijają się będą na sektor finansowy. Zalecenia sformułowane w Bazylei III miały przecież, wedle założeń, zapobiegać wszelkim formom kreatywnej księgowości. Trudno zatem pozytywnie odnieść się do regulacji, które umożliwiają bankom na stosunkowo dużą swobodę w materii istotnej z punktu widzenia bezpieczeństwa działania całego sektora bankowego.

W kontekście omawianego zagadnienia warto również zaznaczyć, że Stany Zjednoczone nie zdecydowały się na pełne wprowadzenie zaleceń Komitetu, a to ze względu na zbyt duże ich obciążenie pod względem obowiązkowego utrzymywania kapitału. Ponadto doświadczenia ostatnich kilku lat i coraz większe natężenie kłopotów, w tym również polskich banków, które nawet w okresie kryzysu z 2008 r. odznaczały się na tle zachodnich dużą stabilnością, pokazują, że obrana droga niekoniecznie może okazać się tą właściwą. Pokłosiem tych błędów są, z całą pewnością, ostatnie informacje o decyzji przeprowadzenia wobec dwóch banków spółdzielczych przymusowej restrukturyzacji, która ma zapobiec kosztownego dla całej gospodarki ogłoszenia ich upadłości. Wszystkie wydarzenia ostatnich lat ujawniają jak w soczewce, że rozwiązanie wszelkich bolączek sektora bankowego może niekoniecznie tkwić w posiadanych zapasach kapitału czy płynnych aktywów. Brak tych ostatnich był, co prawda, główną przyczyną wybuchu kryzysu z 2008 r., jednak obecna polityka działania banków centralnych pokazuje, że nie chcą one dopuścić do powtórzenia wydarzeń z tamtych lat. Martwić może również to, że luzowanie ilościowe (ang. *quantitative easing*) uznawane za niekonwencjonalny instrument polityki pieniężnej wspiera coraz mocniej rozprzestrzenianie się nadpłynnej niewypłacalności. A to nie jest dobra perspektywa na

¹¹ J. Koleśnik [w:] *Świat bankowości*, red. M. Zaleska, Warszawa 2018, s. 469.

¹² *Na czym polega metoda wewnętrznych ratingów?*, <http://bankowe-kredyty-dla-firm.pl/na-czym-polega-metoda-wewnetrznych-ratingow.html> (dostęp 4.06.2020 r.)

długotrwałe i stabilne funkcjonowanie sektora bankowego.

Na koniec warto również zaznaczyć, że wprowadzenie pakietu CRD IV nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, a ponadto doprowadziło do obniżenia rentowności średnich i małych banków. Wśród dużych instytucji udało się natomiast odnotować poprawę zyskowności, co może potwierdzać poniekąd podejrzenie o zaniżaniu przez największe banki wysokości niezbędnego kapitału, który musi zostać zatrzymany ze względu na podejmowane ryzyko.

4. Wnioski

Dokonując stosownego podsumowania dotychczas zaprezentowanych informacji na temat funduszy własnych banków, należy jeszcze raz podkreślić, że samo założenie regulowania pozycji wchodzących w skład funduszy banku czy określenie wymogów związanych z wielkością i rodzajem gromadzonych kapitałów można oceniać pozytywnie. Co prawda wyłączone wyposażenie banku w fundusze nie jest w stanie uchronić go całkowicie przed problemami, jednak to oliwy do ognia dolewa tutaj sposób wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego, wykorzystując metodę zaawansowaną.

Badania Komitetu, co było już przytaczane wyżej, pokazują wyraźnie, że istnieje duża dysproporcja aktywów ważonych ryzykiem w różnych bankach. Różnic tych nie da się uzasadnić w oparciu o względy ryzykowności posiadanych portfeli, wręcz przeciwnie – podobne aktywa mierzy się częstokroć odmiennie. Praktyki tu opisane prowadzą do rozbieżności w kwestii odczytywania i interpretowania wskaźników kapitałowych, a to obniża zaufanie do nich. Doświadczenie prowadzi do wniosku, że to, co zostało zaproponowane przez Komitet jako instrument dokładniejszego pomiaru ryzyka niż zapewnia to metoda standardowa, okazało się szansą dla wielkich banków do minimalizowania wag ryzyka¹³. Warto przecież zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 142 ust. 1 pkt 1 pr. bank. w razie naruszenia przez bank lub wystąpienia niebezpieczeństwa naruszenia któregośkolwiek ze współczynników kapitałowych zarząd banku jest zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia o tym fakcie Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, ale również do zapewnienia wdrożenia wcześniej opracowanego planu naprawy. Jeśli zatem bank wykazuje zawyżone współczynniki kapitałowe, to może okazać się, że gdy zajdzie taka potrzeba, na wprowadzanie środków wczesnej interwencji może być już dużo za późno.

¹³ J. Ramotowski, *Reforma bankowa Bazylea III zakończona*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/reforma-bankowa-bazylea-iii-zakonczona/> (dostęp 5.06.2020 r.).

Problem funduszy własnych i adekwatności kapitałowej może przywołać na myśl zalecanie dręczącej choroby, która może, a co potwierdzają doświadczenia, wymyka się niejednokrotnie spod naszej kontroli. Wskazuje się przecież, że problem znacznego wzrostu aktywów zwiększa zdecydowanie bardziej ryzyko niewypłacalności niż łagodzi je zgromadzony kapitał. Należy zatem postawić zdecydowanie większy nacisk nadzorczy nad czynnikiem ludzkim. Decyzje pracowników banków niejednokrotnie skierowane są na omijanie obowiązujących przepisów (oczywiście nie tylko oni traktują w ten sposób prawo) i dlatego warto byłoby zwiększyć ich odpowiedzialność za wszelkie działania na rzecz swojego pracodawcy. Należy nie dopuszczać także do znaczącego rozrostu instytucji bankowych, o czym było wspomniane wyżej w kontekście kryzysu finansowego. Mówi się tam kolokwialnie, że „ogon macha psem” – co ma symbolizować dominowanie sektora finansowego nad realną gospodarką. Dopuszczenie do utworzenia tak wielkich instytucji jest karygodnym błędem, ponieważ w razie ich ewentualnych problemów finansowych państwo nie może pozwolić sobie na decyzję o ogłoszeniu upadłości tychże banków. To prowadzi do coraz bardziej odważnych decyzji banków, mających świadomość, że ich szybki rozrost tylko umocni ich pozycję i wymusi na państwie wszelkie działania uniemożliwiające ewentualne bankructwo.

Warto także odnotować, że polski sektor bankowy doskonale poradził sobie z ostatnim kryzysem finansowym. Powodem tego był stosunkowo niewielki stopień zadłużenia prywatnego, ale także nie występowało w Polsce zjawisko nadmiernie rozrośniętego sektora bankowego, czego nie można powiedzieć już o reszcie państw zachodnich. Oczywiście nie były to jedyne powody uniknięcia zapaści, ale można je z pewnością zaliczyć do tych nadrzędnych. Warto zatem zadać sobie pytanie, czy to właśnie w takim podejściu nie tkwi rozwiązanie zbliżających się kłopotów. Czy zamiast zmuszać banki do gromadzenia kapitału na wypadek materializacji ryzyka, nie lepiej zwyczajnie, co warto powtórzyć raz jeszcze, nie godzić się na ich nadmierny rozrost i powrócić do bankowości relacyjnej. Oczywiście trudno oczekiwać, że wydarzy się to samoczynnie. Zamiast liczyć na dobrą wolę banków, należałoby raczej pomyśleć o stosownych regulacjach, które powstrzymałyby tworzenie banków *too big to fail*.

Bibliografia

Flotyński M., *Stabilność finansowa w świetle regulacji ostrożnościowych banków*, Warszawa 2019.

Koleśnik J., *Adekwatność kapitałowa banków – standardy regulacyjne*, Warszawa 2014.

Koleśnik J. [w:] *Świat bankowości*, red. M. Zaleska, Warszawa 2018.

Na czym polega metoda wewnętrznych ratingów?, <http://bankowe-kredyty-dla-firm.pl/na-czym-polega-metoda-wewnetrznych-ratingow.html>.

Ramotowski J., *Reforma bankowa Bazylea III zakończona*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/reforma-bankowa-bazylea-iii-zakonczona/>.