

Bogdan Furtak

Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego w Warszawie

BANKI SPÓŁDZIELCZE A NOWA UMOWA KAPITAŁOWA

1. Pierwsza bazylejska umowa kapitałowa

W roku 1988 Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego wydał dokument *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*¹ (Ujednoczenie pomiaru kapitału i standardów kapitałowych w skali międzynarodowej), znany także jako Pierwsza bazylejska umowa kapitałowa (Bazylea I). Cele Komitetu były następujące:

- stworzenie równych warunków funkcjonowania dla banków działających w skali międzynarodowej,
- zwiększenie stabilności międzynarodowego systemu bankowego.

Zgodnie z intencją Komitetu, dokument ten był przeznaczony wyłącznie dla banków aktywnych w skali międzynarodowej, działających w krajach będących członkami Komitetu, tj. grupy G-10. Pełne wdrożenie zasad Pierwszej umowy kapitałowej w tych państwach zakończono w roku 1992.

W następnych latach Umowa została wdrożona w przeszło 100 krajach i to, podobnie jak w krajach grupy G-10, w stosunku do wszystkich banków. Zadecydowała o tym przede wszystkim potrzeba wprowadzenia jednolitych norm w zakresie adekwatności kapitałowej, a także dominująca rola krajów będących członkami Komitetu w światowym systemie finansowym i płynący stąd autorytet Komitetu. Jest bardzo prawdopodobne, że również Druga umowa kapitałowa zostanie wprowadzona w wielu krajach na całym świecie.

Podstawowe pojęcia Pierwszej umowy kapitałowej, tj. kapitał regulacyjny, wagi ryzyka, aktywa ważone ryzykiem i współczynnik wypłacalności, zostały utrzymane w Drugiej umowie, ale wpisane w szerszy kontekst trzech filarów, mających

¹ *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basle Committee on Banking Supervision, July 1988, <http://www.bis.org/publ/bcbsc04a.pdf>.

na celu zwiększenie stabilności systemów bankowych. Minimalny współczynnik wypłacalności nie może być niższy od 8%, a kapitał kategorii II jest ograniczony do 100% kapitału kategorii I. Zdecydowano się także m.in. na odejście od stosowania mocno krytykowanego kryterium przynależności państwa do OECD.

2. Nowa umowa kapitałowa (NUK)

Począwszy od połowy lat 90. ubiegłego wieku, a więc po wprowadzeniu Pierwszej umowy kapitałowej, wiele banków rozpoczęło budowę coraz bardziej zaawansowanych i skomplikowanych narzędzi zarządzania ryzykiem i kapitałem. Działania te doprowadziły do wypracowania takich pojęć, jak „kapitał ekonomiczny” i „metodologie kapitału ekonomicznego”.

Kapitał ekonomiczny jest to kapitał utrzymywany przez bank w celu zabezpieczenia go przed potencjalnymi stratami. Poziom utrzymwanego kapitału ekonomicznego, jego forma oraz te obszary działalności bankowej, które ma wspierać, różnią się w zależności od banku, w tym w szczególności od poziomu ryzyka występującego w jego działalności, a także od skłonności do podejmowania ryzyka w przyszłości.

Celem metodologii kapitału ekonomicznego jest oszacowanie kwoty kapitału, który jest niezbędny do wspierania różnych obszarów działalności banku i zabezpieczenia się przed różnymi rodzajami ryzyka. W ramach tych metodologii dokonuje się przełożenia ilościowych ocen różnych rodzajów (lub źródeł) ryzyka na wspólną miarę – kapitał ekonomiczny. Metody te stają się coraz ważniejszymi narzędziami zarządzania ryzykiem i kapitałem, a w szerszym kontekście, narzędziami ustalania i korygowania strategii banku.

W ramach rozwoju tych metodologii coraz bardziej wyraźny stawał się rozdźwięk pomiędzy ustalaniem do celów nadzorczych kapitałem regulacyjnym a kapitałem ekonomicznym. Nową umową kapitałową (NUK) należy postrzegać jako próbę zażegnania tego rozdźwięku poprzez włączenie w proces nadzorczy wypracowanych przez banki narzędzi zarządzania ryzykiem i formułowania strategii.

Celem NUK jest nie tylko przybliżenie rachunku kapitału ekonomicznego do rachunku kapitału regulacyjnego, lecz także powiązanie poziomu wymaganego kapitału z poziomem ryzyka (odejście od jednolitego dla wszystkich minimum), a przez to stworzenie bodźców do lepszego zarządzania ryzykiem.

NUK składa się z trzech filarów². W ramach filaru 1 bank winien ustalić minimalny wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Kapitał własny powinien stanowić co najmniej 8% sumy aktywów ważonych

² International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework, Basle Committee on Banking Supervision, June 2004, <http://www.bis.org/publ/bcbasc118.pdf>.

ryzykiem oraz pomnożonej przez 12,5 kwoty obciążeń kapitałowych z tytułu ryzyka rynkowego i operacyjnego.

Umowa kapitałowa z 1988 r. wprowadziła jeden uniwersalny system ustalania adekwatności kapitałowej z uwzględnieniem poziomu ryzyka. NUK jest bardziej elastyczna niż Bazylea I, ponieważ przewiduje wiele metod ustalania wymogów kapitałowych, a tym samym dostarcza bodźców do lepszego zarządzania ryzykiem.

W porównaniu z obecnie obowiązującą umową filar 1 wprowadza istotne zmiany w traktowaniu ryzyka kredytowego. Przewiduje się mianowicie, iż banki będą mogły wybrać jedną z dwóch ogólnych metod obliczania wymogów kapitałowych z tytułu tego ryzyka. Jedną z nich to pomiar ryzyka kredytowego w sposób standardowy, ewentualnie z wykorzystaniem ocen kredytowych nadawanych kredytobiorcom, np. przez agencje ratingowe. Alternatywna metoda, której stosowanie jest jednak uzależnione od jej akceptacji przez nadzór bankowy, umożliwi bankom stosowanie własnych systemów ocen kredytowych (Internal Ratings Based Approach – IRB).

Kolejną istotną nowością w NUK jest uwzględnienie ryzyka operacyjnego w rachunku wymogów kapitałowych w ramach filaru 1. Do pomiaru ryzyka operacyjnego można stosować metody zaawansowane (Advanced Measurement Approaches – AMA).

Metody IRB i metody AMA charakteryzują się znacznie większą wrażliwością na ryzyko niż metody standardowe. Zakłada się, że umożliwią one bardziej precyzyjny pomiar ryzyka i alokację kapitału, a przez to obniżą wymóg kapitałowy. Ma to być „premia” za stosowanie bardziej precyzyjnych i bardziej zaawansowanych metod pomiaru.

Podejście do ryzyka rynkowego pozostaje generalnie niezmienione.

Celem filaru 2, który obejmuje analizę nadzorczą, jest kontrola, czy banki ustalają adekwatność kapitałową z uwzględnieniem wszystkich rodzajów ryzyka, a także ewentualne podejmowanie odpowiednich działań nadzorczych.

W ramach filaru 2 banki mają stworzyć wewnętrzne procesy oceny kapitału ekonomicznego oraz ustalania docelowych kapitałów zgodnych z profilem ryzyka w danym banku oraz otoczeniem nadzorczym. Nadzór bankowy będzie oceniał zarówno sposób oceny wypłacalności, jak i samą wypłacalność ustaloną przez banki. Ponadto filar 2 musi uwzględniać te rodzaje ryzyka, które nie zostały ujęte w filarze 1 (np. ryzyko stopy procentowej w portfelu bankowym, ryzyko płynności itp.) albo nie zostały w nim ujęte w pełni. Należy zakładać, że poziom wypłacalności wymagany w ramach filaru 2 będzie wyższy niż wymogi kapitałowe wynikające z filaru 1. Ze względu na bezpieczeństwo środków gromadzonych na rachunkach bankowych dodatkowe wymogi kapitałowe powinny dotyczyć przede wszystkim banków o słabej kondycji ekonomiczno-finansowej bądź banków o zwiększonym poziomie ryzyka nie objętego wymogami kapitałowymi w filarze 1.

W razie stwierdzenia – w wyniku inspekcji lub analizy z za biurka – faktu ponoszenia wysokiego ryzyka lub braku odpowiedniego zarządzania tym ryzykiem oraz nieprawidłowości w systemie kontroli wewnętrznej, władze nadzorcze będą mogły zobowiązać bank do utrzymywania kapitału na poziomie wyższym od minimum regulacyjnego lub nakazać podjęcie odpowiednich działań naprawczych mających na celu wzmocnienie systemu zarządzania ryzykiem. W przypadku zobowiązania banku do utrzymywania wyższego poziomu kapitału, nadzór winien interweniować, jeśli kapitał spadnie poniżej tego poziomu.

Filar 3 (Dyscyplina rynkowa) określa wymogi informacyjne, które umożliwią uczestnikom rynku dokonanie oceny podstawowych informacji odnośnie do poziomu kapitału, stopnia narażenia na ryzyko, systemu oceny ryzyka oraz adekwatności kapitałowej instytucji. W ten sposób uczestnicy rynku sami utrzymują dyscyplinę.

Zakres ujawnianych informacji zależy od wariantu filaru 1, przyjętego przez daną instytucję. Im bardziej zaawansowane podejście, tym więcej informacji wymaga ujawnienia. W niektórych przypadkach ujawnianie odpowiednich informacji stanowi kryterium kwalifikujące do uzyskania niższej wagi ryzyka lub umożliwiające zastosowanie określonej metody w ramach filaru 1.

3. Wdrożenie Nowej umowy kapitałowej w Unii Europejskiej

Zgodnie z projektem nowelizacji unijnych dyrektyw: Skonsolidowanej dyrektywy bankowej 2000/12/EC i Dyrektywy o adekwatności kapitałowej 93/6/EEC – zwanym dalej Dyrektywą o wymogach kapitałowych (Capital Requirements Directive – CRD) – wszystkie instytucje kredytowe ustalają stabilne, skuteczne i kompletne procedury w celu oceny i utrzymywania na bieżąco kapitału wewnętrznego, pod względem typu i rozdziału odpowiadającego ryzyku, na które są (mogą być) narażone. Jednocześnie strategie te i procedury mają być kompleksowe i proporcjonalne do charakteru, skali i poziomu złożoności działalności danej instytucji (art. 123 CRD). Zasada proporcjonalności wpisana została również w postanowienia art. 22 CRD, zobowiązujące instytucje kredytowe do ustalenia rzetelnych zasad zarządzania i kontroli wewnętrznej (Internal Governance – IG).

Zasada proporcjonalności powinna być stosowana również w nadzorczym procesie przeglądu i oceny (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP), a więc intensywność tego procesu będzie uzależniona także od charakteru, skali i poziomu złożoności działalności danej instytucji. Przewiduje się, że przegląd taki będzie się musiał odbywać przynajmniej raz w roku.

Parlament Europejski przyjął projekt CRD w pierwszym czytaniu 28 września 2005 r. Na posiedzeniu 11 października 2005 r. ministrowie finansów państw członkowskich Unii Europejskiej zaakceptowali poprawki wniesione przez parlament i przyjęli nową CRD, która wejdzie w życie od 2007 r. (zaawansowane metody od roku 2008).

Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (Committee of European Banking Supervisors – CEBS) powołał grupy robocze w celu opracowania wytycznych dotyczących poszczególnych obszarów NUK, w tym tzw. kopenhaską grupę roboczą, która wypracowuje dokument przeznaczony dla „mniejszych instytucji”, aby pomóc im w opracowaniu procesu wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej.

Zakłada się, że mniejsze banki będą stosowały najprostsze metody obliczania kapitału, tj. metodę standardową w odniesieniu do ryzyka kredytowego i metodę podstawowego wskaźnika w odniesieniu do ryzyka operacyjnego. Na wniosek NBP do projektu wytycznych wprowadzono rozwiązania, które mogą stanowić podstawę ścisłej współpracy polskich banków zrzeszających ze zrzeszonymi w nich bankami spółdzielczymi.

4. Przygotowania do wdrożenia Nowej umowy kapitałowej w Polsce

Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego opracowuje kilka dokumentów konsultacyjnych z zakresu Nowej umowy kapitałowej, w tym odrębny dokument konsultacyjny³ przeznaczony dla banków spółdzielczych. Przedstawione w nim propozycje zostały oparte na projekcie CRD oraz projekcie wytycznych kopenhaskich. Projekt dokumentu zostanie przekazany bankom zrzeszającym, a za ich pośrednictwem wszystkim zrzeszeniom, oraz udostępniony na stronie internetowej NBP. W wielu sprawach GINB będzie oczekiwał na opinie i propozycje sektora.

Zaprezentowane w dokumencie stanowisko może ulec zmianie w wyniku ewentualnych zmian w projekcie dyrektywy, ustaleń CEBS, a także konsultacji z sektorem. Ostateczne stanowisko, zatwierdzone przez Komisję Nadzoru Bankowego, zostanie przedstawione bankom dopiero po przyjęciu CRD przez Wspólnotę Europejską oraz po transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego.

Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z postanowieniami CRD, każdy bank będzie musiał dokonywać odrębnego rachunku adekwatności kapitałowej (w konsolidowanych grupach spółdzielczych w krajach Europy Zachodniej będzie tylko rachunek grupy).

Opracowywanie odpowiedniej metodologii stanowiłoby poważne obciążenie dla wielu banków spółdzielczych. Prowadziłoby ponadto do niepotrzebnego powielania prac, zwiększenia związanych z nimi kosztów oraz braku porównywalności danych. Nadzór stoi na stanowisku, że co najmniej w ramach zrzeszeń banki spółdzielcze winny stosować ujednoliczoną metodę oceny adekwatności kapitału wewnętrznego ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process). Idealne

³ Wytyczne dla banków spółdzielczych w zakresie procesu wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP), GINB, Dokument konsultacyjny DK/8/BS, w druku.

rozwiązanie polegałoby na tym, aby wszystkie trzy zrzeczenia stosowały tę samą albo przynajmniej porównywalną metodologię.

W opinii GINB, udział banków zrzeszających jest niezbędny w opracowaniu procedur (przy współdziałaniu banków spółdzielczych i nadzoru), a także w trakcie kontroli ich realizacji i rejestracji ewentualnych odchyleń (podobnie jak ma to miejsce przy rejestracji odchyleń od wzorcowego statutu), wynikających np. ze specyfiki danego banku. Zaangażowanie banków zrzeszających może się wiązać z koniecznością zmiany umowy zrzeczenia, analogicznie jak w przypadku pomocy technicznej w zakresie zarządzania ryzykiem stopy procentowej i walutowym w zrzeczeniu BPS SA. Banki zrzeszające winny na bieżąco monitorować ustalanie przez banki zrzeszone kapitału wewnętrznego, zgodnie z modelem wypracowanym w zrzeczeniu.

Bez względu na stopień zaangażowania banków zrzeszających ostateczna odpowiedzialność za wprowadzenie rachunku adekwatności kapitałowej oraz jego wyniki będzie spoczywała na bankach spółdzielczych. Weryfikacja metodologii i wyników jej stosowania będzie dokonywana przez nadzór bankowy w toku tzw. wizyt nadzorczych, odbywanych – zgodnie z projektem CRD – z minimalną częstotliwością raz na rok.

COOPERATIVE BANKS AND THE NEW CAPITAL ACCORD

Summary

This paper presents origins and a general overview of the New Capital Accord. The recent developments of its implementation by Poland's cooperative banks are also highlighted.