

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 229

Wpływ nowych regulacji kapitałowych
na konkurencyjność polskich banków

Michał Dzieliński

Warszawa, grudzień 2008 r.

Projekt graficzny:
Oliwka s.c.

Skład i druk:
Drukarnia NBP

Wydął:
Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2008

Materiały i Studia rozprowadzane bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

 Spis treści

Spis tabel i wykresów	4
Wykaz skrótów	5
Streszczenie	6
Wprowadzenie	7
1. Nowa Umowa Kapitałowa a konkurencyjność polskich banków – perspektywa ogólna	8
1.1. Czynniki kształtujące konkurencyjność polskich banków	8
1.2. Nowa Umowa Kapitałowa – struktura i implementacja	9
1.3. Kanały wpływu Nowej Umowy Kapitałowej na konkurencyjność polskich banków	13
1.4. Podsumowanie	15
2. Implementacja Nowej Umowy Kapitałowej do prawa wspólnotowego i krajowego jako czynnik konkurencyjności polskich banków	16
2.1. Ogólne uwarunkowania implementacji NUK	16
2.2. Implementacja NUK w Unii Europejskiej	18
2.3. Implementacja CRD do prawa polskiego	20
2.4. Podsumowanie	26
3. Wpływ nowych regulacji kapitałowych na konkurencyjność banków a sytuacja gospodarcza Polski	27
3.1. Konkurencyjna istotność wybranych regulacji kapitałowych a sytuacja gospodarcza Polski	27
3.1.1. <i>Procykliczność</i>	27
3.1.2. <i>Stosowanie zewnętrznych ratingów</i>	29
3.1.3. <i>Szeregi czasowe</i>	30
3.2. Podsumowanie	30
4. Specyfika polskiego sektora bankowego a efekty konkurencyjne nowych regulacji kapitałowych	31
4.1. Charakterystyka polskiego sektora bankowego	31
4.1.1. <i>Banki spółdzielcze wobec NUK</i>	33
4.2. Konkurencyjna istotność wybranych regulacji kapitałowych a specyfika polskiego sektora bankowego	34
4.2.1. <i>Ryzyko kredytowe</i>	34
4.2.2. <i>Fundusze własne</i>	36
4.2.3. <i>Stosowanie metod zaawansowanych</i>	37
4.2.4. <i>Przegląd nadzorczy</i>	38
4.3. Podsumowanie	39
5. Perspektywy konkurencyjności polskich banków po wprowadzeniu nowych regulacji kapitałowych – podsumowanie	40
Bibliografia	43

Spis tabel i wykresów

Tabela 1. Struktura zasobów przedsiębiorstwa	8
Tabela 2. Wskaźniki podstawowych wymiarów konkurencyjności banków	9
Tabela 3. Zestawienie celów NUK i środków ich realizacji w ramach poszczególnych filarów	10
Tabela 4. Struktura Filaru 1 Nowej Umowy Kapitałowej	11
Tabela 5. Zakres kwestii uregulowanych odgórnie i pozostawionych w gestii banków w zależności od metody wyznaczania wymogów kapitałowych	12
Tabela 6. Koszty wdrożenia metod zaawansowanych NUK	14
Tabela 7. Zakres przedmiotowy uchwał KNB wdrażających postanowienia CRD	21
Tabela 8. Podsumowanie wykorzystania przez Polskę opcji narodowych przewidzianych w CRD	22
Tabela 9. Dynamika udzielonych kredytów a dynamika PKB w Polsce i strefie euro	28
Tabela 10. Dynamika udzielonych kredytów w Polsce i strefie euro	29
Wykres 1. Udział wyróżnionych grup banków w sektorze bankowym (stan na 31 grudnia 2006 r.)	32

Wykaz skrótów

BKNB	Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego
CCF	<i>Credit Conversion Factor</i> – współczynnik konwersji kredytowej (odpowiednik EAD w terminologii CRD)
CRD	<i>Capital Requirements Directive</i> – wspólna nazwa dyrektyw 2006/48/EC oraz 2006/49/EC
EAD	<i>Exposure at Default</i> – wartość ekspozycji w chwili niewykonania zobowiązania
EBC	Europejski Bank Centralny
GINB	Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego
IRB	<i>Internal Ratings Based</i> – metoda wewnętrznych ratingów
LGD	<i>Loss Given Default</i> – strata z tytułu niewykonania zobowiązania
NBP	Narodowy Bank Polski
NUK	Nowa Umowa Kapitałowa
PD	<i>Probability of Default</i> – prawdopodobieństwo niewykonania zobowiązania
UE	Unia Europejska

Streszczenie

Niniejsza praca bada wpływ reformy zasad obliczania wymogów kapitałowych na konkurencyjność polskich banków. Punktem wyjścia są rekomendacje opublikowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w ramach Nowej Umowy Kapitałowej. Analiza koncentruje się na zagadnieniach związanych z implementacją rekomendacji bazylejskich do prawa wspólnotowego i polskiego, które mogą różnicować pozycję konkurencyjną banków, poprzez np. wykorzystanie tzw. opcji narodowych. Przy ocenie dokładnego efektu konkurencyjnego takich różnic prawnych uwzględniono uwarunkowania ekonomiczne oraz specyfikę polskiego sektora bankowego. Na tej podstawie zostały sformułowane wnioski dotyczące pozycji konkurencyjnej polskich banków po wprowadzeniu nowych regulacji. Największe znaczenie należy w tym kontekście przypisać regulacjom dotyczącym ryzyka kredytowego, funduszy własnych oraz skonsolidowanego stosowania metod zaawansowanych.

Słowa kluczowe: wymogi kapitałowe, Bazylea II, NUK, CRD, nadzór bankowy, opcje narodowe, konkurencyjność

JEL: G21, G38, K23

Wprowadzenie

Przeprowadzana pod auspicjami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego najnowsza reforma regulacji kapitałowych jest bardzo szeroko zakrojonym przedsięwzięciem, które wpłynie na praktykę funkcjonowania instytucji finansowych na całym świecie. Największe zmiany zajdą przy obliczaniu wymogów kapitałowych (jest tu planowany prawdziwy skok technologiczny) oraz we współpracy z organami nadzoru. Głównym celem reformy jest zwiększenie stabilności banków poprzez lepsze powiązanie wymogów kapitałowych z rzeczywistym ryzykiem, co ma także wyeliminować zachęty do manipulacji w rodzaju arbitrażu regulacyjnego. Z punktu widzenia banków potencjalne korzyści w zakresie zarządzania ryzykiem oraz adekwatności kapitałowej są również znaczne. Przede wszystkim chodzi o zbliżenie kapitału regulacyjnego i ekonomicznego oraz silniejsze powiązanie kwestii regulacyjnych z decyzjami biznesowymi, dzięki czemu nie będzie konieczne utrzymywanie podwójnych standardów. Jednak osiągnięcie tych korzyści będzie się wiązało z niebagatelnymi kosztami, które nie w każdym przypadku muszą się zwrócić. Decyzje podejmowane przez banki w tym zakresie będą zatem miały duże znaczenie dla ich pozycji konkurencyjnej.

Dotychczasowe publikacje nie ujmują w kompleksowy sposób tej problematyki z perspektywy Polski, koncentrując się albo na krajach rozwiniętych, albo na Unii Europejskiej jako całości. Po drugie nie uwzględniają różnic wynikających z konkretnych rozwiązań prawnych, którym podlegać będą polskie banki, a których wpływ może być bardzo istotny. Celem opracowania jest wypełnienie tej luki i przeanalizowanie oddziaływania prawnej implementacji nowych regulacji kapitałowych na pozycję konkurencyjną polskich banków wewnątrz Unii Europejskiej. Takie ograniczenie geograficzne jest podyktowane tym, że właśnie na rynku UE koncentruje się działalność większości polskich banków.

Pomimo dokonania wspólnej unijnej implementacji w formie dyrektyw, różnice prawne pomiędzy państwami członkowskimi są znaczne, co wynika głównie z pozostawienia sporej liczby kwestii do uregulowania organom krajowym w ramach tzw. opcji narodowych. Opcje te łagodzą bądź zaostrzają oryginalne regulacje bazylejskie. W Polsce zdecydowano się w większości przypadków, gdzie było to możliwe, na bardziej konserwatywne podejście niż proponowane w wyjściowym dokumencie BKNB. Jest to pierwsze i podstawowe źródło różnic konkurencyjnych między Polską a innymi państwami. Ponadto różnice takie występują także tam, gdzie rozwiązania prawne są wprawdzie jednolite, jednak decydujące znaczenie mają uwarunkowania gospodarcze lub specyfika sektora bankowego. Jest to spowodowane zaprojektowaniem nowych regulacji kapitałowych przede wszystkim z myślą o krajach rozwiniętych. Rozdzielenie różnic wynikających wprost z prawa od tych zdeterminowanych realiami ekonomicznymi jest ważne ze względu na ocenę źródeł efektów konkurencyjnych, a co za tym idzie perspektyw ich utrzymywania się oraz sposobów uwzględniania w strategii banków.

Struktura opracowania jest w związku z powyższym następująca. Wychodząc od definicji konkurencyjności oraz jej czynników i konfrontując je ze strukturą nowych regulacji kapitałowych, można określić, w jakich obszarach oddziaływanie tych ostatnich będzie największe. W tym kontekście omawiane są następnie akty prawne przyjęte na szczeblu wspólnotowym i krajowym w celu wskazania konkretnych przepisów, w których ten wpływ się uwidacznia. W kolejnych częściach opracowania tak wyodrębnione przepisy są poddawane szczegółowej analizie z uwzględnieniem czynników ekonomicznych i sektorowych. Pozwala to stwierdzić po pierwsze, czy są one samoistnymi źródłami nierównowagi konkurencyjnej, a po drugie ocenić ich przewidywany wpływ. Podsumowanie tych rozważań daje możliwie pełny obraz pozycji konkurencyjnej polskich banków po wprowadzeniu nowych regulacji oraz pozwala sformułować pierwsze wnioski dotyczące strategii postępowania w nowej rzeczywistości.

1

Nowa Umowa Kapitałowa a konkurencyjność polskich banków – perspektywa ogólna

Celem tego rozdziału jest przedstawienie podstawowych zależności między strukturą nowych regulacji kapitałowych a konkurencyjnością banków oraz potencjalnych kanałów, którymi obecna reforma może na nią wpłynąć. Służyć temu będzie następująca struktura:

- podrozdział 1.1 omawia najważniejsze czynniki konkurencyjności współczesnych banków, w szczególności polskich,
- podrozdział 1.2 prezentuje strukturę Nowej Umowy Kapitałowej oraz najważniejsze kwestie związane z jej implementacją na świecie,
- podrozdział 1.3 stanowi przegląd najistotniejszych z perspektywy polskiego sektora bankowego zagadnień ze styku regulacji kapitałowych i konkurencyjności,
- podrozdział 1.4 zawiera uwagi podsumowujące.

Generalnie należy stwierdzić, że istnieją poważne przesłanki przemawiające za istotnym wpływem Nowej Umowy Kapitałowej na perspektywy konkurencyjności polskich banków.

1.1. Czynniki kształtujące konkurencyjność polskich banków

Konkurencyjność jest pojęciem dość problematycznym w teorii zarządzania. Z jednej strony jest ono złożone i wielowymiarowe, z drugiej zaś ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstwa. Stawia to zarówno teoretyków, jak i praktyków przedmiotem w niewygodnej sytuacji – zmuszeni są koncentrować się na zagadnieniu, które nie jest do końca uchwytne. Niemniej, w literaturze znaleźć można liczne opracowania ułatwiające analizę tego zjawiska. Zgodnie z podręcznikową definicją konkurencyjność przedsiębiorstwa jest to „jego zdolność do sprawnego realizowania celów na rynkowej arenie konkurencyjności”¹. Jest ona bezpośrednio kształtowana przez potencjał konkurencyjności przedsiębiorstwa, na który składa się „ogół zasobów materialnych i niematerialnych niezbędnych do tego, aby przedsiębiorstwo mogło funkcjonować na rynkowej arenie konkurencyjności”². Podejście to jest zgodne z tzw. zasobową teorią firmy, która ma wielu zwolenników w literaturze przedmiotu. Elementy zasobów materialnych i niematerialnych prezentuje tabela 1.

Tabela 1
Struktura zasobów przedsiębiorstwa

Zasoby materialne	Zasoby niematerialne
<ul style="list-style-type: none"> • rzeczowy majątek trwały • finanse (środki pieniężne, posiadane lub wyemitowane instrumenty finansowe) • zapasy 	<ul style="list-style-type: none"> • kompetencje (wiedza i doświadczenie) • relacje (z klientami, organami kontroli, między pracownikami) • systemy funkcjonalne (zarządzania, kontroli jakości) • postawy • możliwości

Źródło: Stankiewicz (2002a), str. 105.

¹ Stankiewicz (2002a), s. 36.

² Stankiewicz (2002a), s. 93.

Specyfika banków i innych instytucji finansowych polega na znacznej przewadze zasobów niematerialnych nad materialnymi. Spośród tych drugich zasadnicze znaczenie mają właściwie tylko zasoby funduszy własnych (będące elementem finansów), najważniejszą rolę w dalszej analizie będą jednak odgrywać zasoby niematerialne: kompetencje, relacje i systemy funkcjonalne.

Przy rozpatrywaniu sytuacji polskich banków należy wziąć pod uwagę także to, że konkurencyjność będzie nabierała coraz bardziej globalnego charakteru. W opracowaniu na ten temat³ polscy przedsiębiorcy pytani przez autorów o sfery działalności, które najbardziej zyskają na znaczeniu w kontekście globalizacji, jednoznacznie wskazali na zarządzanie jakością. W przypadku banków zarządzanie jakością można utożsamiać z zarządzaniem ryzykiem, gdyż właśnie prawidłowa ocena ryzyka umożliwia osiągnięcie odpowiedniej jakości produktów bankowych mierzonej np. odsetkiem kredytów straconych czy stopą zwrotu. Należy zatem oczekiwać rosnącego znaczenia procesów zarządzania ryzykiem dla konkurencyjności polskich banków. Inną konsekwencją przyjęcia międzynarodowej perspektywy jest konieczność wyróżnienia dwóch poziomów konkurencyjności: całego sektora i poszczególnych instytucji. Na pierwszym poziomie najważniejszymi wymiarami są stabilność i przejrzystość sektora, zaś w drugim przypadku można wyróżnić wartość dla akcjonariuszy, satysfakcję klientów oraz bezpieczeństwo finansowe⁴. W odniesieniu do poszczególnych instytucji powyższe podejście dopełnia omówione wcześniej podejście zasobowe, gdyż pokazuje konkurencyjność z punktu widzenia oczekiwania podmiotów zewnętrznych wobec banku. Powyższe pojęcia są dość ogólne i w związku z tym trudno je obserwować, można jednak dokonać ich operacjonalizacji, korzystając z wniosków płynących z teorii ekonomii i dobierając odpowiednie wskaźniki. W tej uszczegółowionej postaci będą mogły stanowić przedmiot analizy w dalszej części opracowania.

Tabela 2
Wskaźniki podstawowych wymiarów konkurencyjności banków

Kryterium	Wskaźnik
Poziom sektora bankowego	
Stabilność	Zmienność globalnego poziomu kapitału
Przejrzystość	Zakres publikowanych informacji
Poziom poszczególnych instytucji	
Wartość dla akcjonariuszy	Rentowność
Satysfakcja klientów	Ceny produktów, jakość obsługi
Bezpieczeństwo finansowe	Prawdopodobieństwo bankructwa

Źródło: opracowanie własne.

Zatem, korzystając z literatury przedmiotu, można wyróżnić najważniejsze czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, na podstawie których powinno się oceniać wpływ reformy regulacji kapitałowych na konkurencyjność polskich banków. Dokonanie takiej analizy należy jednak poprzedzić omówieniem struktury samej Nowej Umowy Kapitałowej.

1.2. Nowa Umowa Kapitałowa – struktura i implementacja

Pierwsza umowa bazylejska⁵, w której wprowadzono międzynarodowe standardy adekwatności kapitałowej dla sektora bankowego, stanowiła światowy przełom w unifikacji regulacji ostrożnościowych. O sukcesie tej umowy świadczy to, że jej postanowienia, choć pozbawione mocy wiążącej, zostały wprowadzone praktycznie we wszyst-

³ Stankiewicz (2002b).

⁴ Zob. Łępczyński (2006).

⁵ BKNB (lipiec 1988).

kich krajach świata, w których działają banki aktywne międzynarodowo. Nowa Umowa Kapitałowa (NUK), zwana również Bazyleą II, dopracowuje zarysowany uprzednio sposób zarządzania ryzykiem bankowym poprzez współczynniki kapitałowe, unikając zarazem, w założeniu, niedoskonałości pierwszej umowy. Chodzi przede wszystkim o niewystarczające powiązanie wymogów kapitałowych z rzeczywistym ryzykiem ekonomicznym (szczególnie w przypadku ekspozycji korporacyjnych), co mogło zachęcać banki do zastępowania bezpiecznych ekspozycji bardziej ryzykownymi, w celu pozornego poprawienia rentowności. Proceder ten, nazwany arbitrażem regulacyjnym, poważnie zagrażał stabilności sektora bankowego, jak również obniżał prestiż i zaufanie do obowiązujących regulacji. Ponadto podnoszono zarzut, że arbitraż regulacyjny jest domeną dużych banków, które mają dostęp do międzynarodowych rynków kapitałowych i odpowiednie możliwości dywersyfikacji, podczas gdy mniejsze banki są „karane” wyższymi wymogami kapitałowymi, co pogarsza ich pozycję konkurencyjną. Wreszcie, słusznie twierdzono, że odnosząc się wyłącznie do ryzyka kredytowego i rynkowego, Bazylea I pomija istotne źródła ryzyka w działalności bankowej.

Proces zastępowania starych regulacji Nową Umową Kapitałową rozpoczął się w 1999 r., kiedy został opublikowany pierwszy dokument konsultacyjny Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego zatytułowany *A new capital adequacy framework* (Nowe standardy adekwatności kapitałowej, tłum. wł.)⁶. Sformułowano w nim podstawowe cele planowanej reformy, których ważność i aktualność podkreślana jest do dziś, tj.:

- promowanie bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego poprzez zwiększenie wrażliwości na ryzyko,
- stworzenie „totalnego” podejścia do ryzyka i ram dla jego kompleksowej analizy,
- zapewnienie równych warunków konkurencji.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii warto dodać, że NUK miała być skierowana do banków aktywnych międzynarodowo i taki wymiar konkurencji mieli przede wszystkim na myśli autorzy NUK. Powyższe cele miano zrealizować za pomocą trójfilarowej struktury regulacji:

- Filar 1 – minimalne wymogi kapitałowe,
- Filar 2 – przegląd nadzorczy,
- Filar 3 – dyscyplina rynkowa,

przy czym w każdym z filarów przewidziano specyficzne środki realizacji celów, wzajemnie się uzupełniające, których ogólne zestawienie zawiera tabela 3.

Tabela 3

Zestawienie celów NUK i środków ich realizacji w ramach poszczególnych filarów

	Bezpieczeństwo i stabilność	Totalne podejście do ryzyka	Równe warunki konkurencji
Filar 1	<ul style="list-style-type: none"> • oparcie obliczania wymogów kapitałowych bezpośrednio o indywidualne czynniki ryzyka, zamiast szerokich kategorii ekspozycji • wykorzystanie modeli wewnętrznych stosowanych przez banki 	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego • stworzenie odrębnych zasad dla sekurytyzacji i specjalnego finansowania (specialised lending) 	<ul style="list-style-type: none"> • podejście „karty dań” (<i>menu-based approach</i>) umożliwiający bankom o różnej wielkości i skali operacji zastosowanie właściwych dla nich metod, z naciskiem jednak na przechodzenie do metod zaawansowanych
Filar 2	<ul style="list-style-type: none"> • stworzenie ogólnych ram procesu weryfikacji i walidacji stosowanych przez banki metod zarządzania ryzykiem przez nadzór bankowy • uprawnienie nadzorców do egzekwowania utrzymywania przez banki wyższych współczynników kapitałowych niż te wynikające z minimalnych wymogów 		<ul style="list-style-type: none"> • zobowiązanie nadzorców do przejrzystego formułowania i stosowania kryteriów oceny i środków nadzorczych
Filar 3	<ul style="list-style-type: none"> • stworzenie jednolitych ram oraz rozszerzenie zakresu publikowanych przez banki danych, w celu udostępnienia podmiotom rynkowym (akcjonariuszom, inwestorom) możliwie pełnej informacji o profilu ryzyka banku 		

Źródło: opracowanie własne.

⁶ BKNB (czerwiec 1999).

Nowe regulacje kapitałowe uzyskały ostateczny kształt w toku prac nad kolejnymi edycjami dokumentów konsultacyjnych oraz przy wykorzystaniu wyników łącznie pięciu badań ilościowych⁷. Końcowa wersja ukazała się w 2004 r. pod tytułem *Międzynarodowa konwergencja pomiarów kapitału i standardów kapitałowych. Zrewidowane podejście*⁸. Tytuł nawiązuje wprost do poprzedniej regulacji, podkreślając zachowanie ciągłości, choć należy stwierdzić, że zakres tej reformy był imponujący. W języku branżowym upowszechniła się jednak nazwa Nowa Umowa Kapitałowa – *New Capital Accord* lub po prostu Bazylea II – *Basel II*. Z kolei w 2006 r. opublikowano rozszerzoną wersję NUK⁹, w której dodano elementy przejęte z poprzedniej regulacji (przede wszystkim dotyczące składników kapitału), nowelizację [starej] umowy kapitałowej dotyczącą ryzyka rynkowego oraz dokument BKNB o zastosowaniu Bazylei II w obrocie instrumentami finansowymi oraz traktowania przypadków podwójnego zdarzenia kredytowego (*double default*). Ta rozszerzona wersja stanowi syntezę kilkunastu lat pracy BKNB, rozpoczętej przygotowaniem pierwszej umowy kapitałowej oraz zawiera całokształt międzynarodowych rekomendacji w dziedzinie regulacji sektora bankowego. Nie może zatem dziwić, że jest to dokument o dość skomplikowanej strukturze. Podstawą są wspomniane wyżej trzy filary. Jednak zdecydowanie najwięcej miejsca poświęcono konstrukcji minimalnych wymogów kapitałowych, wprowadzając niekiedy bardzo drobiazgowo regulacje. Był to zresztą jeden z zarzutów formułowanych pod adresem NUK. Ogólną strukturę minimalnych wymogów kapitałowych prezentuje tabela 4.

Tabela 4
Struktura Filaru 1 Nowej Umowy Kapitałowej

	Ryzyko kredytowe	Ryzyko rynkowe	Ryzyko operacyjne
Metody podstawowe	Metoda Standardowa	Metoda Standardowa	Podejście Wskaźnika Podstawowego
			Podejście Standaryzowane
Metody zaawansowane	Uproszczona Metoda Wewnętrznych Ratingów	Metoda Modeli Wewnętrznych	Zaawansowane Metody Pomiaru
	Zaawansowana Metoda Wewnętrznych Ratingów		

Źródło: opracowanie własne na podstawie NUK.

Najważniejszą cechą takiego ustrukturalizowania jest obecność więcej niż jednej metody obliczania wymogów kapitałowych w każdym obszarze ryzyka, co wynika z zastosowanej koncepcji „karty dań”. Zasadniczą różnicą pomiędzy metodami prostymi i zaawansowanymi jest zakres zagadnień pozostawionych w gestii samych podmiotów nadzorowanych. O ile w przypadku metod prostych wagi ryzyka związane z daną ekspozycją wynikają wprost z odpowiednich przepisów NUK, o tyle w przypadku tych drugich zależą w dużym stopniu od parametrów oszacowanych wewnętrznie przez banki, zgodnie jednak z zawartymi w NUK wytycznymi. Wytyczne te dotyczą przede wszystkim jakości danych używanych przez banki do estymacji (najważniejszą kwestią jest tu długość szeregów czasowych), struktury i administrowania systemem nadawania wewnętrznych ratingów oraz *corporate governance*. Rozkład zagadnień uregulowanych ogólnie oraz pozostawionych w gestii banków w zależności od przyjętej metody prezentuje tabela 5. Widać z niej, że NUK umożliwiła ukształtowanie procesu wyznaczania wymogów kapitałowych w zależności od kompetencji banków w zakresie zarządzania ryzykiem. Taka struktura jest generalną cechą nowoczesnej regulacji i stanowi jej ważną zaletę.

⁷ Tzw. QIS – *Quantitative Impact Studies*.

⁸ BKNB (czerwiec 2004).

⁹ BKNB (czerwiec 2006).

Tabela 5
Zakres kwestii uregulowanych odgórnie i pozostawionych w gestii banków w zależności od metody wyznaczania wymogów kapitałowych

	Uregulowane odgórnie	W gestii banków
Ryzyko kredytowe		
Metoda Standardowa	<ul style="list-style-type: none"> całość wyznaczania wymogu kapitałowego na podstawie kategorii i zewnętrznego ratingu ekspozycji 	<ul style="list-style-type: none"> wybór zewnętrznej agencji ratingowej
Podstawowa Metoda Wewnętrznych Ratingów	<ul style="list-style-type: none"> wzór na wyznaczenie wymogu kapitałowego w oparciu o wartości parametrów PD, LGD i EAD wielkości parametrów LGD i EAD dla poszczególnych klas ekspozycji 	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie wielkości parametru PD ekspozycji w oparciu o rating wewnętrzny
Zaawansowana Metoda Wewnętrznych Ratingów	<ul style="list-style-type: none"> wzór na wyznaczenie wymogu kapitałowego w oparciu o wartości parametrów PD, LGD i EAD 	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie wielkości parametru PD ekspozycji w oparciu o rating wewnętrzny oszacowanie wielkości parametrów LGD i EAD dla poszczególnych klas ekspozycji
Ryzyko rynkowe		
Metoda Standardowa	<ul style="list-style-type: none"> całość wyznaczania wymogu kapitałowego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczony wybór między alternatywnymi propozycjami np. w odniesieniu do ogólnego ryzyka stopy procentowej
Metoda Modeli Wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> minimalne wymogi dotyczące architektury modeli np. stopnia szczegółowości odwzorowania krzywej dochodowości 	<ul style="list-style-type: none"> całość wyznaczania wymogu kapitałowego
Ryzyko operacyjne		
Podejście Wskaźnika Podstawowego	<ul style="list-style-type: none"> całość wyznaczania wymogu kapitałowego 	<ul style="list-style-type: none"> nie ma
Podejście Standaryzowane		
Zaawansowane Metody Pomiaru	<ul style="list-style-type: none"> minimalne standardy ilościowe i jakościowe 	<ul style="list-style-type: none"> całość wyznaczania wymogu kapitałowego

PD: *Probability of Default* – prawdopodobieństwo niewykonania zobowiązania
 LGD: *Loss Given Default* – strata z tytułu niewykonania zobowiązania
 EAD: *Exposure at Default* – wielkość ekspozycji w chwili niewykonania zobowiązania
 Źródło: opracowanie własne na podstawie NUK.

Opracowanie międzynarodowych standardów kapitałowych, które odpowiadałoby poziomem zaawansowania nowoczesnym metodom zarządzania ryzykiem jest wielkim sukcesem Komitetu Bazylejskiego. Należy jednak pamiętać, że opracowania BKNB, łącznie z NUK, mają charakter niewiążących zaleceń, zatem nie mogą stanowić podstawy prawnej sprawowania nadzoru na poziomie krajowym. Stąd opublikowanie NUK otworzyło kolejny etap, równie ważny co samo jej opracowanie, związany z implementacją NUK do prawa wewnętrznego, zwłaszcza że sporo kwestii pozostawiono do rozstrzygnięcia nadzorcom krajowym. Proces implementacji przebiega odmiennie w różnych państwach. Przykładowo, Stany Zjednoczone zapowiedziały, że zamierzają stosować nowe regulacje jedynie wobec kilkunastu największych banków (przyjmując za to najbardziej zaawansowane metody), ponieważ i tak kontrolują one około 99% zagranicznych aktywów amerykańskiego sektora bankowego. Z kolei w Unii Europejskiej zdecydowano się zastosować NUK do wszystkich banków i – dodatkowo – firm inwestycyjnych. Implementacja NUK na obszarze Unii Europejskiej jest szczególnie ważna z punktu widzenia niniejszego opracowania i stąd warto przyrzeć się temu zagadnieniu dokładniej. Podobnie jak wcześniejsze regulacje bankowe, postanowienia NUK zostały opublikowane w formie dyrektywy. Oznacza to, że dla państw UE, w przeciwieństwie do innych państw świata, postanowienia te są obowiązującymi przepisami, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w wewnętrznym porządku prawnym. Rozważano trzy warianty wprowadzenia nowych regulacji¹⁰:

¹⁰ Na podstawie: Zombirt (2007).

- zweryfikowanie dotychczasowych przepisów, tj. dyrektyw 12/2000 (skonsolidowana dyrektywa bankowa – BCD) i 93/6 (dyrektywa o adekwatności kapitałowej – CAD), i umieszczenie ich w nowej skonsolidowanej dyrektywie,
- uchwalenie nowej „superdyrektywy” na wzór NUK, zawierającej całość przepisów regulacyjnych dla banków i firm inwestycyjnych,
- wykorzystanie istniejących przepisów i uzupełnienie ich o postanowienia NUK.

Zdecydowano się na ten ostatni wariant z uwagi na najłagodniejszy w tym przypadku skutki dla obowiązującego stanu prawnego. W efekcie, 14 czerwca 2006 r. opublikowano przeredagowane wersje (*recast*) dyrektyw 12/2000 (jako 2006/48/WE) oraz 93/6 (jako 2006/49/WE), określane wspólnym mianem CRD – *Capital Requirements Directive*. Tym samym rozpoczął się proces wprowadzania regulacji do prawa wewnętrznego, który również nie przebiegał jednolicie z racji tego, że dyrektywy wiążą w zakresie celów, ale nie środków ich realizacji. Dla przykładu w Niemczech dokonano tego poprzez nowelizację ustawy o działalności kredytowej¹¹ oraz rozporządzenie ministra finansów w sprawie standardów płynności¹². Z kolei w Wielkiej Brytanii praktycznie całość regulacji znalazła się w dokumentach wydanych przez FSA¹³, do ustawodawstwa włączono jedynie przepisy odnoszące się do samego nadzorca. W Polsce zdecydowano się rozłożyć ciężar implementacji pomiędzy ustawodawcę i nadzorcę. Część regulacji znalazła się w znowelizowanej ustawie Prawo Bankowe¹⁴, w szczególności w zmienionym art. 128 oraz dodanym art. 128d, reszta zaś w serii uchwał Komisji Nadzoru Bankowego 1-9/2007 z dnia 13 marca 2007 r. Ponadto obie dyrektywy zawierają łącznie ponad 100 tzw. opcji narodowych, czyli kwestii pozostawionych do uregulowania krajowym organom. Szczegółowa analiza tego złożonego zagadnienia pod kątem konkurencyjności polskich banków będzie przedmiotem rozdziału 3.

1.3. Kanały wpływu Nowej Umowy Kapitałowej na konkurencyjność polskich banków

Korzystając z analizy przeprowadzonej w dwóch poprzednich podrozdziałach, można pokusić się o wskazanie takich aspektów nowych regulacji kapitałowych, które mogą wpłynąć na konkurencyjność banków. Najciekawsze pod tym względem będą przypadki różnicujące sytuację banków lub sektorów bankowych, ponieważ konkurencyjność jest zasadniczo pojęciem względnym, odzwierciedlającym pozycję danego podmiotu względem innych. Należy też oddzielić efekty samej propozycji bazylejskiej od tych, które wynikają z odmiennej implementacji w różnych jurysdykcjach.

Porównując wpływ Bazylei II i Bazylei I na konkurencyjność banków, warto przywołać reakcje największych gospodarek świata. W Stanach Zjednoczonych ograniczono stosowanie Bazylei II do kilkunastu największych banków, reszta (czyli około 10 tys.) miała dalej przestrzegać Bazylei I. Wynikało to z przekonania, że koszty wdrożenia NUK w przypadku małych banków przerosłyby korzyści. Z kolei w Unii Europejskiej zdecydowano się na implementację nowych regulacji w zakresie szerszym niż przewidziany w samej NUK. Dotyczyło to nie tylko banków aktywnych międzynarodowo, ale wszystkich instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, i odzwierciedlało przyjęcie odwrotnego niż amerykańskie założenia. Opinie są zatem rozbieżne i dopiero czas pokaże, kto miał rację. Wydaje się jednak, że przewaga nawet Metody Standardowej Bazylei II nad Bazyleą I jest w jakości mierzenia ryzyka na tyle duża, że może zaważyć na konkurencyjności całego sektora bankowego. Minimalistyczne podejście USA należy wówczas uznać za chybione.

¹¹ KWG – *Kreditwesengesetz* (BGBl. I S. 2776).

¹² SolvV – *Solvabilitätsverordnung* (BGBl. I S. 2926).

¹³ GENPRU – *General Prudential Sourcebook* oraz BIPRU – *Prudential Sourcebook for Banks, Building Societies and Investment Firms*, obie dostępne na www.fsa.gov.uk.

¹⁴ Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939.

Struktura samej NUK również pociąga za sobą przyszłe decyzje banków istotne dla ich konkurencyjności. W zależności od tego, czy wybrano jedną z metod standardowych czy zaawansowanych, wyraźnie zmienia się wykorzystanie określonych zasobów niematerialnych¹⁵ przez poszczególne instytucje finansowe. Uzyskują one również zupełnie różną wiedzę o ryzyku wynikającym ze struktury aktywów oraz jakości zarządzania nim. Oczywiście można powiedzieć, że przecież postanowienia NUK dotyczą wyłącznie obliczania tzw. kapitału regulacyjnego, zaś informacje o strukturze aktywów banki mogą czerpać z rozwijanych na własne potrzeby modeli wewnętrznych. Należy jednak pamiętać, że przed pojawieniem się NUK modele wewnętrzne na porównywalnym poziomie zaawansowania były domeną jedynie wąskiej grupy największych banków uniwersalnych i inwestycyjnych, a nawet i dla niektórych implementacja Zaawansowanej Metody Wewnętrznych Ratingów (A-IRB¹⁶) będzie wymagała usprawnień np. zwiększenia szczegółowości systemu wewnętrznych ratingów. W przypadku pozostałych banków wdrożenie regulacyjnych metod zaawansowanych może być doskonałą okazją do uzyskania pełniejszej informacji o własnym portfelu i wykorzystania tego do poprawienia własnej pozycji konkurencyjnej. Mogłoby to nastąpić dzięki lepszej wycenie i obsłudze oferowanych produktów, co wpłynie na satysfakcję klientów oraz zwiększenie bezpieczeństwa finansowego. Oczywiście należy wziąć pod uwagę koszty takiego wdrożenia¹⁷, które według publikowanych szacunków mogą być duże, choć pojawiają się korzyści skali (tabela 6).

Tabela 6
Koszty wdrożenia metod zaawansowanych NUK (w EUR)

Kategoria	Koszt	% aktywów
Banki duże (aktywa >30 mld)	80–150 mln	0,05–0,1
Banki średnie (aktywa 10–30 mld)	60–70 mln	0,06–0,08
Banki mniejsze (aktywa <10 mld)	30–60 mln	0,06–0,12

Dane dotyczą banków europejskich, koszty przed opodatkowaniem.
Źródło: Forrester Research (2003).

Przed wszystkim trzeba jednak rozważyć, jak wybór konkretnej metody obliczeniowej oddziałuje na wymaganą wysokość kapitału, którego utrzymywanie jest *de facto* podstawowym kosztem prowadzenia przez bank działalności. W założeniach NUK oraz dyrektyw wspólnotowych jest mowa o utrzymaniu globalnego zasobu kapitału na względnie niezmiennym poziomie, co nie wyklucza istotnych różnic pomiędzy poszczególnymi instytucjami czy typami instytucji. Zmiana zasobów kapitału mogłaby stać się ważnym czynnikiem konkurencyjności, co najlepiej widać w ujęciu zewnętrznym (por. str. 9). Dla akcjonariuszy niższy (wyższy) poziom kapitału oznaczają wyższą (niższą) stopę zwrotu przy tych samych zyskach. Dla klientów niższy (wyższy) poziom kapitału służący zabezpieczeniu oferowanych przez bank produktów może się przełożyć na niższe (wyższe) ceny. Wpływ NUK jest w tym zakresie niejednoznaczny, gdyż poziom kapitału może się zmniejszać lub zwiększać w zależności od instytucji. Ważną wskazówką są tu wyniki badań ilościowych przeprowadzanych w trakcie przygotowań NUK. Najbardziej miarodajne są wyniki piątego i ostatniego z nich, ponieważ zostały zebrane na podstawie projektu regulacji niewiele różniącego się od wersji ostatecznej. Wynika z niego, że w odniesieniu do wielu instytucji możliwe jest znaczne obniżenie wymogów kapitałowych, szczególnie przy zastosowaniu metod zaawansowanych. Wprawdzie zakres możliwego obniżenia wymogów kapitałowych skłonił regulatorów do ustanowienia dolnych ograniczeń, jednak mają one obowiązywać jedynie w okresie przejściowym. Szczegółową analizę skutków możliwego obniżenia wymogów kapitałowych przeprowadziła firma PricewaterhouseCoopers¹⁸, z podziałem na

¹⁵ Rozumianych zgodnie z tabelą 1.

¹⁶ Ang. *Advanced Internal Ratings Based*.

¹⁷ Dodać do tego należy koszty późniejszej obsługi wdrożonych systemów.

¹⁸ PricewaterhouseCoopers (kwiecień 2004).

różne typy instytucji i rodzaje ekspozycji. Interesującym elementem tego opracowania było przeanalizowanie, czy potencjalne „oszczędności na kapitale” zostaną zatrzymane w bankach, czy transferowane do klientów w postaci niższych cen. Z racji tego, że zakresem powyższego badania objęto jedynie kraje „15”, ciekawym zadaniem byłoby zastosowanie tej samej metodologii do polskiego sektora bankowego, choć przekraczałoby to ramy niniejszego opracowania. Częściowo lukę tę wypełnia raport opublikowany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową¹⁹, zawierający rekomendacje dla Polski w zakresie wprowadzania NUK. Koncentruje się on jednak na kwestiach dotyczących polskiego sektora bankowego jako całości.

Niedoskonałością obu przywołanych opracowań jest jednak to, że z uwagi na datę publikacji, nie było możliwe odwołanie się do konkretnego stanu prawnego, który uwzględniałby implementację NUK do prawa krajowego. Może to przesądzić o wpływie nowych regulacji na konkurencyjność w sektorze bankowym. W samej NUK pozostawiono bowiem wiele kwestii do rozstrzygnięcia przez organy krajowe. Największe znaczenie ma wśród nich zasada trzecia przeglądu nadzorczego w ramach Filaru 2 NUK stanowiąca, że:

„Nadzorcy powinni oczekiwać od banków utrzymywania wyższych współczynników kapitałowych niż wynikające z minimalnych wymogów i powinni mieć możliwość egzekwowania od banków spełnienia tych wymagań”²⁰.

Uszczegółowienie tej zasady następuje w paragrafach 757 i 758, w których podkreśla się dużą autonomię nadzorców, jeśli chodzi o tworzenie warunków potrzebnych do realizacji powyższej zasady. Dużo więcej podobnych wyłączeń dotyczy kwestii szczegółowych związanych z Filarem 1 i obliczaniem minimalnych wymogów kapitałowych. Dokładna analiza stanu prawnego będzie bardzo pomocna w lepszym zrozumieniu wpływu reformy regulacji kapitałowych na konkurencyjność polskiego sektora bankowego i zostanie jej poświęcony następny rozdział.

1.4. Podsumowanie

W niniejszym rozdziale dokonano najpierw analizy najważniejszych czynników konkurencyjności współczesnych instytucji finansowych oraz struktury Nowej Umowy Kapitałowej. Umożliwiło to zidentyfikowanie najważniejszych potencjalnych kanałów, poprzez które nowe regulacje wpływają na konkurencyjność polskich banków. Do kanałów tych można zaliczyć:

- różnice w jakości zarządzania ryzykiem wynikające z zastosowania poszczególnych metod,
- zmiany wielkości wymaganego kapitału w zależności od zastosowanej metody,
- różnice w implementacji wynikające z delegacji zawartych w NUK oraz szczególnego sposobu implementacji w Unii Europejskiej, a także zawartych w dyrektywach opcji narodowych.

Dokładny kierunek tego wpływu jest uzależniony od specyfiki sektora bankowego, a nawet poszczególnych instytucji wchodzących w jego skład. Wszystkie te kwestie, w odniesieniu do Polski, będą wzięte pod uwagę w dalszej analizie.

¹⁹ Iwanicz-Drozdowska i Łepczyński (2003).

²⁰ BKNB (2006), s. 18.

2

Implementacja Nowej Umowy Kapitałowej do prawa wspólnotowego i krajowego jako czynnik konkurencyjności polskich banków

Prawna implementacja NUK nieuchronnie prowadzi do powstawania między krajami różnic, mających także wpływ na konkurencyjność banków i sektora bankowego. Dotyczy to również Polski, przy czym różnice te mogą być źródłem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych bodźców konkurencyjnych. Celem tego rozdziału jest przedstawienie tych elementów regulacji prawnych, których potencjalny wpływ jest największy; na potrzeby tego opracowania nazwano je *regulacjami konkurencyjnie istotnymi*. Służyć temu będzie następująca struktura: podrozdział 2.1 wyjaśnia przyczyny powstawania różnic w procesie implementacji NUK w różnych państwach; podrozdział 2.2 prezentuje regulacje konkurencyjnie istotne obecne w implementacji NUK na szczeblu wspólnotowym (CRD); podrozdział 2.3 analizuje regulacje konkurencyjnie istotne obecne w implementacji do prawa polskiego, wynikające przede wszystkim z wykorzystania tzw. opcji narodowych; podrozdział 2.4 jest podsumowaniem.

Sprawą odrębną jest natomiast to, w jakim zakresie polskie banki, lub polski sektor bankowy, będą w stanie wykorzystać ewentualną przewagę bądź jak bardzo będą odczuwały ewentualne różnice na niekorzyść wynikające z regulacji prawnych. Uzależnione jest to zarówno od specyfiki polskiej gospodarki, jak i polskiego sektora bankowego, i będzie przedmiotem kolejnych rozdziałów.

2.1. Ogólne uwarunkowania implementacji NUK

Wprowadzenie w pierwszej umowie bazylejskiej uniwersalnych współczynników adekwatności kapitałowej jako standardu oceny ryzyka było głównym instrumentem dostosowania nadzoru ostrożnościowego do warunków globalnego sektora bankowego. Stosunkowo ograniczony zakres oraz prosta struktura Bazylei I sprzyjały jej upowszechnieniu w różnych jurysdykcjach, choć i tak pojawiały się różnice w stosowaniu. Niestety, szybko okazało się, że taka wąska formuła nie wystarcza do efektywnego i zharmonizowanego nadzorowania międzynarodowych grup bankowych, ponieważ zbyt wiele kwestii pozostało nieunormowanych bądź unormowano je w sposób nadmiernie uproszczony. W związku z tym Komitet Bazylejski rozpoczął w 1999 r. zasadniczą reformę dotychczasowych regulacji zakończoną opublikowaniem w 2004 r. Nowej Umowy Kapitałowej, która jest dużo bardziej kompleksowa i skomplikowana niż jej poprzedniczka. Niestety, w tej sytuacji pełna realizacja wszystkich stawianych przez Komitet Bazylejski celów jest niemożliwa. Z jednej bowiem strony, zwiększanie wrażliwości na ryzyko za pomocą przewidzianych w NUK szczegółowych rozwiązań musi uwzględniać specyfikę sektora bankowego, w którym ma być wdrażane, niewiele jest bowiem ekspozycji całkowicie globalnych. Odzwierciedleniem tego faktu są pojawiające się stosunkowo licznie w strukturze NUK kwestie do uregulowania na poziomie krajowym (ang. *national discretion*). Z drugiej strony, każda taka dyskrecjonalna opcja rozbija jednolitość wyjściowych regulacji, nie bez konsekwencji dla równych warunków konkurencji. Każde rozwiązanie jest zatem, z konieczności, kompromisem; co więcej należało się spodziewać, że spójna implementacja NUK będzie zadaniem niezwykle trudnym. Nakładają się na to różnice w kulturze prawnej ujawniające się dużo silniej w przypadku nowych regulacji, które odwołują się do utrwalonych, a zarazem odmienne rozumianych w różnych krajach, pojęć prawnych jak np. niewykonanie zobowiązania.

Zdawano sobie z tego sprawę także na forum Komitetu Bazylejskiego, w związku z czym już miesiąc po samej NUK opublikowano dokument zatytułowany *Implementacja Bazylei II: kwestie praktyczne*²¹, będący zbiorem wskazówek i wytycznych pomocnych przy wdrażaniu nowych regulacji. Powołano także specjalną Grupę ds. Implementacji²², która monitoruje implementację NUK na świecie oraz rozpowszechnia informacje i promuje spójność tego procesu.

Szczególnym przypadkiem jest tu Unia Europejska, w której wprowadzenie nowych regulacji kapitałowych od początku było postrzegane jako etap budowania wspólnego rynku usług finansowych. Komisja Europejska współpracowała zresztą aktywnie z Komitetem Bazylejskim w trakcie tworzenia NUK, przygotowując jednocześnie implementację na szczeblu wspólnotowym. Do pełnej harmonizacji w obrębie UE jednak nie doszło, co zostało skrytykowane przez Europejski Bank Centralny²³. Krytyka dotyczy po pierwsze formy prawnej implementacji. Zdaniem EBC zastosowanie dyrektyw, które co do zasady nie są bezpośrednio skuteczne, nie daje gwarancji jednolitości²⁴. Lepszym rozwiązaniem według EBC byłoby:

„(...) ograniczenie zakresu regulacji projektowanych dyrektyw do ramowych zasad odzwierciedlających podstawowe wybory polityczne i rozwiązania merytoryczne w zakresie adekwatności kapitałowej instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych, przy jednoczesnym zawarciu przepisów technicznych dotyczących adekwatności kapitałowej wspólnie w jednym, bezpośrednio stosowanym rozporządzeniu wprowadzonym jako akt Poziomu 2”²⁵.

Ponadto, EBC krytykuje pozostawienie w CRD tzw. opcji narodowych, czyli odpowiedników znanych z NUK *national discretions*. Nie są to jednak terminy tożsame, gdyż część kwestii dyskrecjonalnych przewidzianych w NUK została w dyrektywach ujednoliconą²⁶, z drugiej strony wprowadzono opcje, których nie było w bazylejskim pierwowzorze. Ograniczanie rozbieżności wynikających z wykorzystania opcji narodowych jest zdaniem EBC „kwestią najwyższej wagi”, którą zajmuje się Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (*Committee of European Banking Supervisors*, dalej CEBS). Publikuje on wspólne wytyczne dotyczące stosowania regulacji oraz promuje wymianę informacji pomiędzy organami nadzoru. Pomimo znacznych osiągnięć Komitetu, wykorzystanie opcji narodowych nadal może być źródłem istotnych różnic pomiędzy państwami członkowskimi, a tym samym wpływać na konkurencyjność poszczególnych banków, jak i całego sektora.

Wobec powyższego analiza wpływu nowych regulacji kapitałowych na konkurencyjność polskich banków musi badać oddzielnie – efekt postanowień dyrektyw oraz specyfikę polskiej implementacji. Rozróżnienie to pozwala wydzielić dwie sytuacje:

- gdy regulacje prawne są jednolite dla Polski i innych państw członkowskich, zaś ewentualny efekt konkurencyjny jest zdeterminowany ekonomicznie,
- gdy efekt konkurencyjny wynika bezpośrednio z odmienności polskich przepisów, zaś uwarunkowania ekonomiczne mogą przesądzić jedynie o jego sile.

Zrozumienie źródeł nierównowagi konkurencyjnej jest ważne, ponieważ umożliwia prognozowanie, jak długo będzie się ona utrzymywać oraz określenie, od jakich czynników jest zależna. Stanowi też wstęp do opracowania optymalnej strategii wykorzystania tej nierównowagi bądź na korzyść przedsiębiorstwa, bądź zminimalizowania jej negatywnych skutków.

²¹ BKNB (lipiec 2004).

²² Ang. *Accord Implementation Group*.

²³ EBC (2005).

²⁴ Uzasadnienie zastosowania formy dyrektywy zostało przedstawione na s. 9.

²⁵ EBC (2005), s. 2.

²⁶ Np. dość istotna dla Polski kwestia preferencyjnych wag ryzyka dla ekspozycji wobec rządów i banków centralnych państw członkowskich denominowanych w walucie krajowej (przy stosowaniu Metody Standardowej).

2.2. Implementacja NUK w Unii Europejskiej

Specyfika unijnej implementacji była komentowana jeszcze w trakcie przygotowywania dyrektyw. Zestawienie kwestii szczególnej wagi dla UE przedstawiono w artykule²⁷ EBC z grudnia 2005 r. Dotyczyło one: zakresu stosowania; stałego wyłączenia z metod zaawansowanych; wzajemnego uznawania zewnętrznych instytucji oceny kredytowej; sprawozdawczości nadzorczej; finansowania typu *private equity* i *venture capital*; finansowania małych i średnich przedsiębiorstw; procykliczności; nadzoru skonsolidowanego; kredytów hipotecznych; obligacji zabezpieczonych (ang. *covered bonds*).

Z punktu widzenia konkurencyjności dokładniejszej analizy wymagają: zakres stosowania, stałe wyłączenie z metod zaawansowanych, procykliczność, nadzór skonsolidowany i kredyty hipoteczne. Mają one bowiem istotne znaczenie dla wszystkich bądź większości banków w Unii, także w Polsce. Procykliczność zostanie jednak omówiona w rozdziale 3, ponieważ nie jest związana z konkretnymi rozwiązaniami prawnymi, a raczej z naturą wymogów kapitałowych jako takich. Do tej listy należy dodać także przyjętą przez UE koncepcję realizacji trzeciej zasady przeglądu nadzorczego, stanowiącej centralny element Filaru 2 NUK²⁸.

Odnosnie do zakresu stosowania, art. 1 dyrektywy 2006/48/WE (dalej: dyrektywy) stwierdza, że „ustanawia [ona] przepisy podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz ostrożnościowy nadzór nad nimi”, nie ma tu zatem kryterium związanego ze skalą aktywności, obecnego w NUK. Ponadto, art. 68 dyrektywy stanowi, że obowiązki dotyczące zarządzania ryzykiem spoczywają na każdej instytucji kredytowej na zasadzie nieskonsolidowanej, a zatem niezależnie od jej przynależności do grupy kapitałowej. Z kolei zgodnie z art. 1 dyrektywy 2006/49/WE „ustanawia [ona] wymogi adekwatności kapitałowej dla firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych”. Oznacza to, że przepisom CRD podlegają w szczególności wszystkie indywidualne banki (instytucje kredytowe) działające na terenie UE²⁹, także banki polskie, nawet jeśli wchodzą w skład zagranicznej grupy kapitałowej. Zgodnie z tym, co napisano w rozdziale 1, takie podejście może zwiększyć efektywność zarządzania aktywami polskich banków, będzie jednak wiązać się z większymi kosztami implementacji i obsługi systemów służących spełnieniu wymogów regulacyjnych. Dla sektora bankowego z kolei ważne jest to, że rozszerzenie zakresu podmiotowego nowych regulacji powiększa jednocześnie krąg instytucji, które mogą doświadczyć zmiany wymogów kapitałowych, a zatem ma bezpośrednie znaczenie, jeśli chodzi o globalny poziom kapitału.

Czynnikiem równoważącym w pewnym sensie rozszerzony zakres stosowania jest sformułowana w art. 89 dyrektywy zasada stałego wyłączenia z metod zaawansowanych [oceny ryzyka kredytowego]. Oznacza to, że inaczej niż w NUK, banki będą mogły po wdrożeniu metody IRB nadal stosować Metodę Standardową do określonych w art. 89 ust. 1 dyrektywy klas ekspozycji. Są to z założenia te ekspozycje, w przypadku których korzyści płynące ze stosowania metod zaawansowanych nie równoważyłyby związanych z tym kosztów. Stosowanie tego rozwiązania jest jednak uzależnione od decyzji władz nadzorczych państw członkowskich. W Polsce zostało ono przyjęte w pełnym zakresie przewidzianym w dyrektywie. Rozwiązanie takie generalnie zwiększa dostępność i dodatkowo zachęca banki do wdrożenia metody IRB w pozostałych ekspozycjach.

Cechą charakterystyczną Unii Europejskiej, wynikającą z istnienia wspólnego rynku, jest obecność wielu transgranicznych grup kapitałowych; sektor bankowy nie jest tu wyjątkiem. Międzynarodowa konsolidacja wymusiła także odpowiednie rozwiązania nadzorcze zapewniające efektywną regulację takich podmiotów. W związku z powyższym bardzo ważna w UE jest współpraca między nadzorcami oraz kwestia nadzoru skonsolidowanego, co znajduje swoje odzwierciedlenie także w CRD. Właściwie na wszystkich etapach inte-

²⁷ Dierick, Pires, Scheicher i Spitzer (2005).

²⁸ Patrz s. 15.

²⁹ Oprócz podmiotów wyłączonych na mocy art. 2.

rakcji między nadzorcą a podmiotami nadzorowanymi, przewidzianych w tej dyrektywie, są poruszane kwestie nadzoru skonsolidowanego. Oprócz wpływu na podział kompetencji i odpowiedzialności między nadzorcami, oddziałuje to także na konkurencyjność, ponieważ może powodować, że banki krajowe będą stosowały różne regulacje w zależności od tego, czy należą do międzynarodowej grupy kapitałowej czy też nie. Wynika to z tego, że nadzorcą konsolidującym jest co do zasady właściwy organ państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę tzw. unijna dominująca instytucja kredytowa, czyli instytucja kredytowa znajdująca się na samym szczycie grupy, zaś decyzje nadzorcy konsolidującego dotyczą w określonych sprawach wszystkich podmiotów w grupie.

Najważniejsza z tych spraw jest uregulowana w art. 129 ust. 2 dyrektywy i dotyczy wydania zezwolenia na stosowanie zaawansowanych metod oceny ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego przez unijną dominującą instytucję kredytową i jej spółki zależne. Wniosek o wydanie takiego zezwolenia składa się wyłącznie nadzorcy konsolidującemu, który rozpoczyna następnie przewidzianą art. 129 ust. 2 dyrektywy procedurę współpracy z nadzorcami właściwymi dla spółek zależnych w celu podjęcia wspólnej decyzji. Jeśli jednak przez sześć miesięcy nie dojdzie do porozumienia, nadzorca konsolidujący wydaje decyzję samodzielnie i odnosi się ona także do spółek zależnych³⁰. Stosowanie tych przepisów zostało pozostawione do decyzji państwom członkowskim jako jedna z opcji narodowych. Polska tej opcji nie zastosowała, jednak uczyniła to większość państw (w odniesieniu do art. 105 ust. 4, wszystkie), z których pochodzą podmioty dominujące w tych polskich banków, które są częścią międzynarodowych grup kapitałowych. Oznacza to, że banki te, korzystając z bycia częścią struktury stworzonej przez swoich zagranicznych właścicieli – a zatem ponosząc mniejsze koszty własne wdrożenia – mogą uzyskać przewagę konkurencyjną nad krajowymi konkurentami nieposiadającymi inwestora strategicznego. Oczywiście pod warunkiem, że nadzorcy konsolidujący skorzystają z opcji przewidzianych w powołanych przepisach. O znaczeniu tego rozwiązania w praktyce przesądzi najbliższe kilkanaście miesięcy, kiedy to planowane jest wdrożenie metod zaawansowanych w grupach kapitałowych działających także w Polsce. Jest to ten szczególny przypadek, w którym sposób implementacji nowych regulacji kapitałowych może mieć wpływ również na konkurencyjność wewnątrz polskiego sektora bankowego. W ujęciu międzynarodowym problem ten zostanie omówiony w rozdziale 4.

W odniesieniu do ekspozycji hipotecznych specyfika przepisów CRD polega na zrównaniu warunków preferencyjnego traktowania takich ekspozycji w Metodzie Standardowej oraz IRB, niezależnie od tego, czy są one zabezpieczone na nieruchomościach mieszkalnych czy komercyjnych. W tym pierwszym przypadku preferencyjne traktowanie związane jest z przyznaniem niższej wagi ryzyka – odpowiednio 35% dla nieruchomości mieszkalnych i 50% dla komercyjnych, zamiast standardowej wagi 100%. W przypadku drugim dotyczy dopuszczalności uznania nieruchomości za zabezpieczenie redukujące kwotę ekspozycji. Warunki, które w NUK odnoszą się tylko do IRB, a w CRD zostały przeniesione także do Metody Standardowej, to tzw. kryterium podwójnej niezależności:

- PD dłużnika nie może wpływać na wartość nieruchomości, oraz
- wartość nieruchomości nie może wpływać na PD dłużnika.

Szczególnie ważny jest drugi rodzaj niezależności, ponieważ dotyczy wszystkich przypadków nabycia nieruchomości do celów inwestycyjnych, a więc sytuacji, gdy dłużnik wykorzystuje dochód z nieruchomości do spłaty kredytu. Zasady te zostały sformułowane w Załączniku VIII dyrektywy par. 13 dla IRB oraz Załączniku VI dyrektywy par. 48 oraz par. 54 dla Metody Standardowej. Ze stosowaniem tych przepisów związana jest także, istotna dla Polski, opcja narodowa, szczegółowo omówiona w następnym podrozdziale.

³⁰ Rzeczywiste znaczenie tego przepisu w odniesieniu do Polski widać dopiero, gdy porówna się go z art. 84 ust. 2 oraz art. 105 ust. 4 dyrektywy, które dopuszczają możliwość spełnienia wymagań do stosowania zaawansowanych metod oceny odpowiednio ryzyka kredytowego i operacyjnego przez unijną dominującą instytucję kredytową i jej spółki zależne w ujęciu łącznym.

Ostatnią kwestią do omówienia w tym podrozdziale, być może najważniejszą, jest prezentowane w CRD podejście do realizacji trzeciej zasady przeglądu nadzorczego, która stanowi, że banki powinny utrzymywać zasoby kapitału powyżej regulacyjnego minimum. W powoływanym już zbiorze wytycznych BKNB na temat implementacji NUK³¹ przedstawiono następujące warianty:

- wprowadzenie współczynnika wypłacalności wyższego niż 8% dla wszystkich banków,
- zastosowanie dla wszystkich banków „progów alarmowych” pociągających za sobą konsekwencje nadzorcze,
- określenie oddzielnie dla każdego banku „współczynnika docelowego” na podstawie jego całościowego profilu ryzyka,
- ocena i akceptacja procesu, według którego bank we własnym zakresie ustala docelowy współczynnik.

Pierwsze dwa warianty mają charakter niejako „mechaniczny” i są stosowane automatycznie w odniesieniu do wszystkich instytucji. Można powiedzieć, że jest to najprostszy sposób realizacji powyższej zasady oraz zapewnienia w tym kontekście równego traktowania. Rozwiązanie to zastosowano uzupełniająco np. w Szwajcarii, gdzie każdy bank, którego współczynnik wypłacalności spadnie poniżej 10%, automatycznie staje się przedmiotem szczególnej uwagi nadzorczy zgodnie z określonymi procedurami. W Unii Europejskiej zdecydowano się wyłącznie na dużo bardziej skomplikowane rozwiązanie, zbieżne z ostatnią z powyższych propozycji, nazywane Procesem Przeglądu i Oceny Nadzorczej (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP). Podstawą tego procesu jest współdziałanie nadzorczy i podmiotu nadzorowanego, które opiera się na Wewnętrznym Procesie Oceny Adekwatności Kapitałowej (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*, ICAAP) funkcjonującym w danym banku. Jak taki dialog powinien przebiegać oraz jakich kwestii dotyczyć nie zostało uregulowane w CRD, jednak w dużym stopniu jest to usystematyzowane w opublikowanych przez CEBS wytycznych³². Zasadniczym celem tej współpracy jest zaś uzyskanie przez nadzorcę przekonania, że dany bank jest wystarczająco dokapitalizowany oraz zadowolająco radzi sobie z ryzykiem, na które jest wystawiony. Gdy takiego przekonania brak, nadzorczy mogą sięgnąć po środki przewidziane w art. 136 dyrektywy – do nałożenia dodatkowego wymogu kapitałowego włącznie. Jest to więc kwestia konkurencyjnie istotna, ponieważ banki potrafiące umiejętnie współpracować z nadzorcą mogą zyskać przewagę konkurencyjną dzięki uniknięciu nałożenia dodatkowych obowiązków. Stwierdzenia tego nie należy odczytywać jako zachęty do manipulowania przez banki informacjami na temat stosowanych rozwiązań, ale jako potwierdzenie, że stworzenie przejrzystych struktur *corporate governance*, które niewątpliwie ułatwią współpracę z nadzorcą oraz zachowanie otwartej postawy w trakcie tego procesu jest niezbędne. O perspektywach polskich banków w tym kontekście będzie szerzej mowa w rozdziale 4.

Powyżej wskazano najważniejsze regulacje konkurencyjnie istotne wynikające z pierwszego etapu prawnej implementacji NUK, czyli z postanowień CRD. Kolejnym krokiem jest analogiczny przegląd drugiego etapu implementacji, czyli polskich aktów prawnych, które wdrażają CRD do polskiego porządku prawnego. W tym zakresie podstawowym przedmiotem zainteresowania będzie sposób uregulowania tzw. opcji narodowych.

2.3. Implementacja CRD do prawa polskiego

Na tle pozostałych państw członkowskich implementacja CRD w Polsce przebiega według modelu mieszanego, tj. realizowanego zarówno poprzez zmiany legislacyjne, jak i publikacje nadzoru. Co do zasady można powiedzieć, że przepisy części zasadniczej dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE zostały wdrożone poprzez nowelizację ustawy z dnia 29

³¹ BKNB (lipiec 2004).

³² Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS) (styczeń 2006).

sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe³³ (dalej: Prawo Bankowe), zaś przepisy techniczne zawarte w załącznikach do wyżej wymienionych dyrektyw opublikowano w formie uchwał organu nadzoru, którym była wówczas Komisja Nadzoru Bankowego. Zakres przedmiotowy powyższych uchwał przedstawia tabela 7. Zestawienie pokazuje wyraźnie, że najistotniejsze, jeśli chodzi o proces implementacji, są uchwały: 1/2007, 7/2007 oraz 6/2007 zawierające zasadniczą część postanowień odpowiednio Filaru 1, 2 i 3 nowych regulacji.

Tabela 7
Zakres przedmiotowy uchwał KNB wdrażających postanowienia CRD

Uchwała	Zakres przedmiotowy
1/2007	zasady wylizania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zasady dopuszczalności stosowania metod zaawansowanych
2/2007	dotatkowe zasady pomniejszania funduszy podstawowych oraz wyznaczania funduszy uzupełniających
3/2007	zasady przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań
4/2007	zasady przeprowadzania przez banki wewnętrznych oszacowań adekwatności kapitałowej (proces ICAAP)
5/2007	zasady monitorowania koncentracji zaangażowań
6/2007	zasady publikacji przez banki informacji dotyczących adekwatności kapitałowej
7/2007	zmiana zasad wykonywania nadzoru bankowego, w tym wprowadzenie zasad przeglądu nadzorczego
8/2007	zmiany w zakresie wykazu dokumentów obowiązkowo załączanych do niektórych wniosków (w tym o wydanie zezwolenia na utworzenie banku)
9/2007	określenie wiążących banki norm płynności

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że do przygotowywania implementacji, także tej na szczeblu legislacyjnym, przyczynił się w głównej mierze Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Kwestią, o której najczęściej dyskutowano w trakcie prac był sposób wykorzystania opcji narodowych i na tym przykładzie najlepiej widać wpływ, jaki GINB wywarł na ostateczny kształt polskich regulacji. W okresie od maja do listopada 2005 r. GINB opublikował serię dokumentów konsultacyjnych, opartych na ostatecznej propozycji CRD przedstawionej przez Komisję Europejską. W dokumentach tych zostały zawarte zamierzenia GINB w zakresie wykorzystania opcji narodowych wraz z pytaniami do sektora bankowego. W przypadku najbardziej kontrowersyjnego zagadnienia, czyli ryzyka kredytowego przygotowano oddzielny dokument dla Metody Standardowej i metod zaawansowanych, zaś po konsultacjach z sektorem bankowym GINB zmienił niektóre wyjściowe propozycje, co zostało podsumowane w „kontynuacjach” obu dokumentów wydanych w październiku 2005 r. W takim kształcie wszystkie te rekomendacje uwzględniono w późniejszych uchwałach Komisji Nadzoru Bankowego. Można zatem powiedzieć, że prawdziwym autorem polskiej implementacji przepisów CRD był właśnie GINB. Odpowiada to zresztą praktyce nadzorczej innych krajów i sprzyja późniejszemu efektywnemu stosowaniu nowych przepisów. Cofnięcie się do początkowych, mniej oficjalnych, etapów implementacji pozwala także zrozumieć, dlaczego ma ona taki, a nie inny kształt.

Aby ocenić wykorzystanie opcji narodowych w Polsce, najlepiej skorzystać z dorobku CEBS, który monitoruje tę kwestię na szczeblu wspólnotowym. Komitet opublikował min. zestawienie wykorzystania opcji narodowych dla wszystkich krajów Unii oraz dodatkowo trzech pozostałych członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego³⁴. Zgodnie z tym zestawieniem w dyrektywach 2006/48/WE oraz 2006/49/WE przewidziano łącznie 101 opcji narodowych, które można podzielić na dwa zasadnicze rodzaje:

- takie, których zastosowanie daje bankom określone korzyści w postaci zwolnień, wyłączeń oraz rozluźnienia bądź przyznania większej dowolności w stosowaniu wyjściowych regulacji,

³³ Nowelizacja – Dz.U. 2007 Nr 42 poz. 272, tekst jednolity – Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939.

³⁴ Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS), dostępne na: <http://www.c-eps.org/sd/Options.htm>.

- takie, które nakładają na banki dodatkowe obowiązki bądź zaostrzają wyjściowe regulacje.

Prawie wszystkie opcje należą przy tym do pierwszej grupy (aż 93), zaś jedna, dotycząca możliwości rozszerzenia bądź zawężenia katalogu funduszy własnych, nie daje się zakwalifikować zgodnie z powyższym podziałem. Statystyczny ogląd zakresu wykorzystania w Polsce opcji narodowych daje tabela 8.

Tabela 8
Podsumowanie wykorzystania przez Polskę opcji narodowych przewidzianych w CRD

Czy przyjęta?	Rozluźniająca	Zaostrzająca	Mieszane	Razem
Tak	30	1	0	31
Nie	63	6	1	70
Razem	93	7	1	101

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać z powyższego, Polska zdecydowała się nie skorzystać z 70% opcji narodowych, przy czym dotyczy to ponad 2/3 opcji uznanych za rozluźniające wobec wyjściowych regulacji. W porównaniu z innymi krajami jest to najbardziej konserwatywne podejście, generalnie zbieżne z opinią, jaką cieszy się polski nadzór. Co do zasady wstrzeźliwość w stosowaniu opcji narodowych jest zgodna z apelami i dążeniami EBC i CEBS do rzeczywistego ujednoczenia regulacji kapitałowych na szczeblu wspólnotowym. Jednak w sytuacji, wcale nierzadkiej, gdy Polska jest jednym z dwóch lub trzech krajów, który danej opcji nie wykorzystał, argumentu o zachowaniu jednolitości raczej nie da się wysunąć. Trudno również byłoby obronić tezę, że polski rynek jest na tyle odmienny od pozostałych, by uzasadniać decyzję o niewykorzystaniu opcji narodowej. Wydaje się więc, że główną siłą kształtującą sposób wykorzystania przez Polskę opcji narodowych była właśnie surowość polskiego nadzoru, co nie pozostanie bez znaczenia dla konkurencyjności polskich banków. Suche dane statystyczne nie są oczywiście wystarczającą podstawą do wyciągania wniosków, tym bardziej, że opcje narodowe są dość silnie zróżnicowane pod względem znaczenia. Z tego powodu konieczne jest dokładniejsze omówienie konsekwencji wykorzystania bądź niewykorzystania konkretnych, wybranych ze względu na swoje znaczenie, opcji.

Opcje narodowe będące regulacjami konkurencyjnie istotnymi można podzielić na kilka kategorii przedmiotowych, dotyczących:

- składników funduszy własnych,
- niektórych kwestii konsolidacyjnych,
- wag ryzyka ekspozycji kredytowych w Metodzie Standardowej,
- metod ograniczania ryzyka kredytowego,
- minimalnych wymogów do stosowania metod zaawansowanych oceny ryzyka kredytowego i operacyjnego,
- wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka rynkowego.

Znaczenie powyższych kwestii polega na ich pośrednim lub bezpośrednim wpływie na wysokość wymogów kapitałowych bądź możliwość ich pokrycia, co przekłada się na wszystkie trzy wymiary konkurencyjności banku³⁵: rentowność, ceny produktów i stabilność. W początkowym okresie duży będzie również wpływ przepisów przejściowych, szczególnie na wyjściowe koszty implementacji.

Składniki funduszy własnych zostały wymienione w art. 57 dyrektywy i zasadniczo należą do jednej z trzech grup: kapitału, rezerw oraz pomniejszych. Państwom człon-

³⁵ Patrz tabela 2.

kowskim przyznano jednak pewien zakres swobody w modyfikowaniu wyjściowej listy. Miarodajne są w tym względzie postanowienia czterech artykułów dyrektywy:

- art. 61 dyrektywy stanowiący, że:
„Pojęcie funduszy własnych według definicji określonej w art. 57 lit. a)-h) obejmuje maksymalną liczbę pozycji i kwot. Stosowanie tych pozycji i określanie niższych pułapów tych kwot oraz odejmowania pozycji innych niż wymienione w art. 57 lit. i)-r) pozostawia się uznaniu Państw Członkowskich.”,
- art. 63 ust. 1 dyrektywy zezwalający państwu członkowskim na rozszerzenie pojęcia funduszy własnych o inne pozycje, o ile spełniają one wymienione w tym przepisie warunki,
- art. 64 ust. 3 dyrektywy zezwalający państwu członkowskim lub władzom nadzorczym na uwzględnienie w rachunku funduszy własnych akcji uprzywilejowanych oraz pożyczek podporządkowanych,
- art. 65 dyrektywy dopuszczający zaliczenie określonych w nim pozycji do rezerw skonsolidowanych w rachunku funduszy skonsolidowanych.

Ogólnie rzecz biorąc, opcje te nie znajdują zastosowania w prawie polskim z wyjątkiem uregulowanych w art. 127 ust. 3 pkt 2 Prawa Bankowego pożyczek podporządkowanych. Jest to rozwiązanie neutralne w stosunku do wyjściowej regulacji (brak udogodnień, ale i zastrzeżeń), która, co należy podkreślić, jest w tym zakresie dość konserwatywna³⁶, gdyż nie uznaje tzw. instrumentów innowacyjnych, takich jak kapitał hybrydowy. W podejściu tym widać dążenie polskiego nadzorca do wyeliminowania ryzyka, które jest związane ze stosowaniem takich instrumentów. Tym samym rezygnuje się z możliwości bardziej elastycznego finansowania banków.

Funduszy własnych, już w ujęciu konsolidacyjnym, dotyczy opcja uregulowana w art. 60 dyrektywy. Stanowi ona, że instytucje kredytowe podlegające nadzorowi skonsolidowanemu mogą być zwolnione z obowiązku odejmowania kwot udziałów w podmiotach objętych zakresem konsolidacji, co jest związane z autonomicznym obliczaniem funduszy własnych. Opcja ta nie została przyjęta przez Polskę. Oznacza to, że podmioty wchodzące w skład grupy są pod względem spełnienia wymogów kapitałowych traktowane tak, jakby były od siebie niezależne. Jest to z pewnością podejście konserwatywne, które sprzyja bezpieczeństwu finansowemu instytucji, nie uwzględnia jednak konkurencyjnych motywów tworzenia grup kapitałowych. Spośród dużych państw UE opcji tej nie zastosowano jeszcze w Wielkiej Brytanii. Kolejne dwie opcje narodowe dotyczące konsolidacji zawarte są w art. 69 dyrektywy. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu z obowiązku indywidualnego spełnienia wymogów kapitałowych można zwolnić podmiot zależny instytucji kredytowej, o ile podlega on (wraz z rzeczoną instytucją kredytową) nadzorowi skonsolidowanemu oraz oba te podmioty uzyskały zezwolenie w danym państwie członkowskim. Ponadto muszą zostać spełnione określone warunki dotyczące swobodnego przepływu środków własnych, procesów zarządzania, przede wszystkim zarządzania ryzykiem, oraz możliwości wywierania wpływu przez instytucję kredytową na podmiot zależny. Z kolei w ust. 3 przewidziane jest analogiczne zwolnienie dla dominującej instytucji kredytowej w państwie członkowskim, tj. instytucji kredytowej znajdującej się na szczycie krajowej grupy kapitałowej. Żadnej z tych opcji nie przyjęto w prawie polskim, co oznacza traktowanie grup kapitałowych raczej jako sumę części niż odrębną całość. Implikacje takiego podejścia dla konkurencyjności zależą od poziomu analizy. Z punktu widzenia całego sektora jest to rozwiązanie zwiększające przejrzystość, a zatem mające pozytywny wpływ, gdyż umożliwia ocenę adekwatności kapitałowej bez konieczności zagłębiania się w skomplikowaną nieraz strukturę grup kapitałowych. Z drugiej strony utrudni to poszczególnym grupom optymalizację źródeł pozyskiwania kapitału, zwiększając koszty tego procesu. Wydaje się zatem, że rozstrzygający dla polskiego regulatora okazał się argument dotyczący stabilności, bowiem wspo-

³⁶ „Konserwatywne” w kontekście regulacji jest zapożyczonym z angielskiego żargonowym terminem, który wskazuje na surowe, ostrożne i unikające ryzyka, a co za tym idzie sceptyczne wobec innowacji podejście. Jego przeciwieństwem jest podejście „liberalne”.

mniany powyżej transfer funduszy własnych często okazuje się problematyczny w przypadku trudności finansowych. Rozwiązanie dobrze funkcjonujące w normalnych okolicznościach może się zatem nie sprawdzić w okresie kryzysu, stwarzając dodatkowe zagrożenie bezpieczeństwa finansowego grupy bądź nawet całego sektora bankowego. Chcąc zachować konserwatyzm regulacji, należało zatem powyższą opcję odrzucić, co też nastąpiło w Polsce.

Liczne opcje dotyczą możliwości przypisywania określonym rodzajom ekspozycji kredytowych preferencyjnych wag ryzyka w Metodzie Standardowej, która będzie zapewne stosowana przez większość polskich banków i stąd dość duża rola powyższych opcji. Ekspozycje mogące podlegać preferencyjnemu traktowaniu to:

- ekspozycje wewnątrzgrupowe (art. 80 ust. 7 dyrektywy),
- ekspozycje wobec pozarządowych podmiotów sektora publicznego (par. 14, 15 części 1 Załącznika VI dyrektywy),
- ekspozycje wobec rządów, władz lokalnych, pozarządowych podmiotów sektora publicznego i banków centralnych, którym preferencyjną wagę przyznały właściwe organy państwa trzeciego o standardach nadzorczych co najmniej równoważnych wspólnotowym (par. 5, 11, 17 części 1 Załącznika VI dyrektywy),
- ekspozycje krótkoterminowe wobec instytucji³⁷ denominowane w ich walucie krajowej (par. 37 części 1 Załącznika VI dyrektywy),
- ekspozycje przeterminowane (par. 63, 64 części 1 Załącznika VI dyrektywy).

Jedynie w tym trzecim obszarze dopuszczono w prawie polskim preferencyjne traktowanie, a i to nie w pełnym zakresie – wyłączono opcje dotyczącą ekspozycji wobec rządów i banków centralnych państw trzecich. Z drugiej jednak strony nie zdecydowano się w Polsce implementować opcji przewidzianej w par. 66 części 1 Załącznika VI dyrektywy, dającej organom nadzoru prawo do przypisania wagi ryzyka 150% ekspozycjom uznanym za szczególnie ryzykowne. Niemniej jednak podejście do tej grupy opcji należy uznać za konserwatywne.

Z ograniczaniem ryzyka kredytowego związana jest grupa opcji o charakterze ogólnym, przewidująca możliwość dopuszczenia dodatkowych tzw. uznanych zabezpieczeń w postaci wierzytelności powiązanych z transakcjami handlowymi oraz instrumentami, dla których w przekonaniu nadzorczy istnieją płynne rynki oraz ustalone ceny rynkowe, po których będzie możliwe zbycie rzeczzonego zabezpieczenia. Są to zatem zasady nakreślone dość szeroko i elastycznie, jednak w prawie polskim znalazły się tylko dwa instrumenty: zastaw rejestrowy na pojazdach osobowych i ciężarowych oraz przeniesienie prawa własności do takich pojazdów. Dziwi przede wszystkim samo enumeratywne określenie wprost w uchwale KNB rodzajów dodatkowych uznanych zabezpieczeń. Inni nadzorcy (np. FSA) zdecydowali się przenieść do tekstu regulacji jedynie zasady uznawania, ewentualnie uszczegółowione. Dopuszczenie konkretnych instrumentów zabezpieczających odbywa się natomiast indywidualnie dla każdej instytucji, która ubiega się o to w ramach wniosku o zgodę na stosowanie metod IRB. Takie rozwiązanie odzwierciedla praktykę gospodarczą i pojawiające się wciąż nowe sposoby zabezpieczania transakcji. Tym samym podejście polskie, określając odgórnie zakres możliwych dodatkowych zabezpieczeń, utrudni rozwój nowoczesnych form kredytowania przedsiębiorstw (np. forfaitingu) w związku z koniecznością ponoszenia przez bank wyższych kosztów kapitałowych takich produktów.

Ponadto, dostępna jest także opcja istotna zarówno w kontekście ograniczania ryzyka kredytowego, jak i przyznawania preferencyjnych wag ryzyka, a odnosząca się do ekspozycji hipotecznych. Została ona wspomniana³⁸ przy okazji omawiania regulacji tych ekspozycji w CRD i dotyczy kryterium podwójnej niezależności. Władze nadzorcze państw członkowskich mogą zgodnie z tą opcją zrezygnować z drugiego wymiaru tego kryterium, tj. niezależności PD dłużnika od wartości nieruchomości, gdy chodzi o krajowe ekspozycje

³⁷ „Instytucje” oznacza w tym wypadku instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne.

³⁸ Patrz s. 19.

hipoteczne, o ile mają dowody na to, że rynek hipoteczny jest w danym państwie rozwinięty i ugruntowany oraz charakteryzuje się niską stopą strat. W Polsce tej opcji nie przyjęto i tym samym utrzymano bardziej restrykcyjne warunki kredytowania, co w tym przypadku, gdy weźmie się pod uwagę bezpieczeństwo finansowe banków, jest całkowicie uzasadnione. Przemawia za tym rosnąca skala spekulacji powiązanych z nieruchomościami, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem instrumentów pochodnych. Dość powiedzieć, że opcji tej nie przyjęto także np. na najbardziej chyba rozwiniętym rynku hipotecznym w Europie, tj. w Wielkiej Brytanii. Zważywszy na rozmiary kryzysu, który zaczął się właśnie w segmencie kredytów hipotecznych, taka postawa FSA jest całkowicie zrozumiała.

W odniesieniu do stosowania metod zaawansowanych największe znaczenie ma opcja narodowa dotycząca skonsolidowanego stosowania tych metod, omówiona razem z art. 129 ust. 2 dyrektywy w poprzednim podrozdziale³⁹. Dla przypomnienia, dopuszcza ona wydanie przez nadzorcę konsolidującego zgody na spełnienie wymagań do stosowania metod zaawansowanych przez bankową grupę kapitałową w ujęciu łącznym. Jak zostało już powiedziane wydanie takich zgód przez nadzorców właściwych dla podmiotów dominujących wobec polskich banków może odbić się na warunkach konkurencji wewnątrz polskiego sektora bankowego. W ujęciu międzynarodowym ciekawszy jest jednak scenariusz odmienny, który zakłada, że także polskie banki wchodzące w skład takich grup zostaną zobowiązane do spełnienia wymogów stosowania metod zaawansowanych w ujęciu indywidualnym. Pomimo wyższych kosztów początkowych opcja ta mogłaby w długim okresie uczynić polski sektor bankowy jednym z nowocześniejszych w Europie pod względem metod zarządzania ryzykiem. Zagadnienie to zostanie jeszcze przeanalizowane w rozdziale 4. Druga ważna opcja dotycząca metod zaawansowanych, jednak tylko do oceny ryzyka kredytowego, jest związana z danymi używanymi do estymacji parametrów ryzyka. Gdy bank stara się o zezwolenie na stosowanie metody IRB, musi się wykazać oszacowaniami PD (oraz ewentualnie LGD i CCF⁴⁰ w przypadku Zaawansowanej IRB) dla określonych klas ekspozycji i z odpowiedniej ilości lat. Zasadniczo dane użyte do tych oszacowań powinny mieć identyczną strukturę, jak ta przewidziana w CRD, ponieważ w przeciwnym razie wyniki mogą być niespójne. Wiele zaawansowanych technologicznie banków stosowało tego typu parametry dla potrzeb zarządzania ryzykiem jeszcze zanim nowe regulacje kapitałowe przybrały ostateczny kształt. Pomimo istnienia określonych standardów rynkowych⁴¹, specyfika poszczególnych instytucji odgrywała dużą rolę. Umożliwiono zatem właściwym władzom zaakceptowanie pewnych różnic w odniesieniu do struktury danych zgromadzonych przed wejściem w życie dyrektywy pod warunkiem dokonania zgodnych z tą dyrektywą dopasowań, zdając sobie sprawę, że wykorzystanie takich danych będzie kluczowe dla szybkiego wdrożenia metody IRB w perspektywie co najmniej kilku najbliższych lat. W Polsce, tak jak we wszystkich (poza Słowacją) państwach UE, opcja ta została przyjęta.

Opcje związane z operacjami handlowymi banków zawarte są w dyrektywie 2006/49/WE i dotyczą obrotu niektórymi instrumentami finansowymi na tzw. uznanych giełdach bądź instrumentów rozliczanych przez izbę rozliczeniową. W tym przypadku możliwe jest zastąpienie wymogu kapitałowego obliczanego na podstawie przepisów CRD depozytem zabezpieczającym wymaganym przez tę giełdę lub izbę, pod warunkiem, że właściwie oddaje on ryzyko oraz jest co najmniej równy wspomnianemu wymogowi. Odrzucenie tej opcji w prawie polskim może się wydawać zaskakujące, ponieważ jej przyjęcie nie groziłoby zaniżeniem wymogów kapitałowych, a to wydaje się podstawową troską polskiego nadzorcę. Co więcej opcja ta mogłaby przynieść korzyści bankom – to znaczy zwolnić je z obowiązku prowadzenia podwójnej rachunkowości – na potrzeby giełdy i nadzoru. Interesujące byłoby poznanie motywów podjęcia przez Polskę takiej decyzji.

³⁹ Patrz s. 19.

⁴⁰ Ang. *Credit Conversion Factor* – w terminologii CRD jest to odpowiednik EAD.

⁴¹ W roli krzewicieli tych standardów występowały przede wszystkim firmy, np. RiskMetrics, oferujące gotowe pakiety do zarządzania ryzykiem.

Wszystkie dotychczas omówione opcje dotyczyły przepisów o charakterze bezterminowym, których wprowadzenie powodowało trwałą modyfikację regulacji kapitałowych w danym państwie. Dodatkowo, stosunkowo dużo opcji zawartych jest w przepisach przejściowych, zorientowanych na płynne wprowadzenie nowych regulacji. Pierwsza grupa przepisów umożliwia, ograniczone czasowo, łagodniejsze traktowanie określonych ekspozycji oraz uznawanie dodatkowych zabezpieczeń. Opcje te nie zostały w Polsce przyjęte. Istotniejsze wydają się jednak przepisy dotyczące zasadniczo banków, które zamierzają wprowadzić metody zaawansowane w pierwszych latach obowiązywania CRD. Opcje te przewidują możliwość skrócenia wyjściowych okresów dotyczących:

- stosowania w banku systemów ratingowych oraz oszacowań LGD i CCF,
- długości szeregów czasowych danych używanych do estymacji parametrów ryzyka.

W pierwszym przypadku Polska wykorzystała maksymalne możliwości skrócenia tych okresów, tzn. z trzech lat do roku dla systemów ratingowych oraz z trzech do dwóch lat dla oszacowań LGD i CCF. Jednak w kwestii szeregów czasowych zdecydowano się, zamiast dolnego ograniczenia, czyli dwóch lat, skrócić wymagane okresy z pięciu lat do trzech. GINB podjęcie takiej decyzji motywował następująco⁴²:

„Zdaniem GINB, skrócenie do dwóch lat mogłoby powodować niestabilność oszacowań parametrów. Ponadto, minimalny okres dwóch lat oznaczałby, że banki w zasadzie dokonywałyby wyliczeń wymogów kapitałowych równoległe według dwóch metod: standardowej i IRB na koniec 2005 r. w oparciu o dane tylko za jeden rok”.

Takie podejście wpłynie zapewne na tempo wprowadzania IRB w polskich bankach, ponieważ niektóre z nich będą prawdopodobnie musiały „poczekać”, aż uda im się zebrać odpowiednią ilość danych, a jak wspomniano, szybkie wdrożenie tej metody jest czynnikiem istotnym dla konkurencyjności. Ponadto trzeba pamiętać, że ewentualna niestabilność byłaby eliminowana w miarę uzupełniania szeregów czasowych do długości wymaganych przez CRD. Decyzja GINB w tym zakresie jest zatem zdecydowanie konserwatywna.

2.4. Podsumowanie

Z rozważań przeprowadzonych w tym rozdziale wynika, że prawna implementacja NUK musiała pociągnąć za sobą określone rozbieżności między państwami ze względu na częściowo przeciwstawne cele nowych regulacji. W Unii Europejskiej w ramach budowania wspólnego rynku finansowego zdecydowano się przeciwdziałać rozbieżnościom pomiędzy państwami członkowskimi, implementując gros przepisów NUK na poziomie dyrektyw. Regulacja wspólnotowa ma jednak swoją specyfikę, która jest odmienna od rozwiązań przyjętych np. w USA czy Szwajcarii. Ponadto, część jej postanowień, choć jednolita z prawnego punktu widzenia, może prowadzić do powstawania różnic konkurencyjnych wynikających z uwarunkowań ekonomicznych. W odniesieniu to tego typu różnic można jednak przewidywać, że zostaną zniwelowane wraz z konwergencją gospodarczą Polski i innych państw UE. Powstawanie trwałych różnic o podłożu prawnym jest możliwe w związku z przewidzianymi w dyrektywach licznymi opcjami narodowymi dotyczącymi właściwie wszystkich aspektów nowej regulacji. Wykorzystanie tych opcji decyduje o specyfice polskiej implementacji CRD. Na przyjęte w Polsce rozwiązania decydujący wpływ wywarł GINB, w związku z czym cechują się one charakterystycznym dla polskiego nadzoru konserwatywnym. Określenie, jaki dokładnie to będzie miało wpływ na konkurencyjność polskich banków wymaga zgłębienia specyfiki polskiej gospodarki i sektora bankowego. Dopiero po uwzględnieniu szerszego kontekstu regulacji kapitałowych będzie można sformułować ostateczne wnioski.

⁴² GINB (maj 2005), s. 18.

3

Wpływ nowych regulacji kapitałowych na konkurencyjność banków a sytuacja gospodarcza Polski

Dotychczasowa analiza dotyczyła kwestii prawnych i służyła pokazaniu szans i wyzwań konkurencyjnych, jakie dla polskich banków wynikają z przepisów uchwalonych na szczeblu wspólnotowym i krajowym. W wielu wypadkach na podstawie samych przepisów trudno było przesądzać o efekcie konkurencyjnym określonych rozwiązań, ponieważ wiele zależy od otoczenia ekonomicznego, w którym funkcjonują. Dotyczy to szczególnie regulacji zapisanych bezpośrednio w CRD, które z założenia mają być stosowane w wielu odmiennych od siebie gospodarczo krajach. Ogólnie można powiedzieć, że nowe regulacje kapitałowe przewidują wykorzystanie zaawansowanych instrumentów statystycznych, które wymagają wiarygodnych danych ekonomicznych. Nie może to dziwić, gdy weźmie się pod uwagę, że zostały przygotowane przez nadzorców z krajów G-10. Uwaga ta dotyczy także, teoretycznie prostszej, Metody Standardowej oceny ryzyka kredytowego. W tym przypadku bowiem analiza jest wykonywana nie przez bank, ale przez podmioty zewnętrzne, czyli agencje ratingowe. Przedmiotem tego rozdziału będzie określenie, jaki wpływ wciąż rozwijająca się gospodarka Polski ma na zastosowanie nowych regulacji kapitałowych.

3.1. Konkurencyjna istotność wybranych regulacji kapitałowych a sytuacja gospodarcza Polski

Poniższe zestawienie prezentuje kwestie, wynikające z nowych regulacji, których efekt konkurencyjny jest ściśle związany ze specyfiką polskiej gospodarki. Najważniejsze w tym względzie okazują się takie jej cechy jak stosunkowo niedawne przystąpienie do gospodarek wolnorynkowych, a co za tym idzie mniejsza stabilność określonych rynkowych mechanizmów oraz niewielka dostępność usług typowych dla krajów wysoko rozwiniętych. Wiąże się z tym bezpośrednio także stosunkowo niewielka dostępność określonych danych historycznych, co będzie wpływać przede wszystkim na stosowanie metod zaawansowanych. Analiza koncentruje się na kwestiach związanych z ryzykiem kredytowym, ponieważ to właśnie tego ryzyka dotyczy przeważająca część wymogów kapitałowych polskich banków.

3.1.1. Procykliczność

Procykliczność jest zjawiskiem opisującym zbieżność między aktywnością kredytową banków a koniunkturą gospodarczą i dlatego nie wynika z regulacji kapitałowych. Toczyła się jednak uzasadniona dyskusja, czy mogą one doprowadzić do spotęgowania tego zjawiska. Rozważany w tej dyskusji mechanizm jest następujący: wymogi kapitałowe wykazują tendencję wzrostową w okresie recesji, zatem banki, jeśli nie będą w stanie pozyskać dodatkowego kapitału, który jest wówczas drogi i trudno dostępny, będą musiały ograniczyć udzielanie kredytów w celu utrzymania akceptowalnych współczynników wypłacalności. To z kolei utrudni wyjście z recesji, jeszcze bardziej zmniejszając dostępność finansowania dla podmiotów gospodarczych. Dokładnie odwrotny efekt występuje w okresie ekspansji, powstaje wtedy ryzyko nadmiernej akcji kredytowej oraz inflacji wolumenu złych kredytów, czego skutki można było obserwować w 2007 r. na amerykańskim rynku hipotecznym⁴³.

⁴³ W skrajnym przypadku pęknięcie takiej bańki może doprowadzić do kryzysu w sektorze finansowym, a nawet wpędzić gospodarkę realną w recesję. Taki czarny scenariusz właśnie realizuje się w niektórych krajach rozwiniętych.

Powyższe zależności zostały potwierdzone empirycznie⁴⁴, zaś ich uzasadnienie jest takie, że wymogi kapitałowe obliczane są na podstawie charakterystyk ekspozycji takich jak PD dłużnika, LGD oraz CCF, a te parametry są z kolei uzależnione od aktualnej kondycji gospodarki, szczególnie w przypadku ekspozycji korporacyjnych. W okresie recesji statystycznie częściej dochodzi do sytuacji niewypłacalności, odzyskanie pożyczonych kwot jest trudniejsze ze względu na spadek wartości majątku, może także pojawić się tendencja do maksymalnego wykorzystywania linii kredytowych w celu uniknięcia utraty płynności. Dokładnie odwrotne zależności można zauważyć w okresie ekspansji. Wpływ NUK na zjawisko procykliczności jest jednak kwestią dyskusyjną. Jest to ważna kwestia, gdyż wszelka modyfikacja regulacji w celu ograniczania procykliczności ma sens wyłącznie wtedy, gdy procykliczność jest rzeczywiście przez te regulacje kształtowana. Jak wynika z literatury dużo w tym zakresie zależy od wybranego punktu odniesienia⁴⁵, niemniej wszyscy autorzy podkreślają, że problem istnieje. W związku z tym w samej NUK, a także w CRD, przewidziano rozwiązania, mające na celu zniwelowanie potencjalnych różnic między wysokością wymogów kapitałowych w okresie ekspansji i recesji. Dotyczą one zarówno parametrów używanych do estymacji, jak i uzyskiwanych wyników. W tym pierwszym przypadku wymaga się, aby stosowane wielkości PD odpowiadały długookresowej ocenie wiarygodności kredytowej dłużnika (ang. *through-the-cycle*), zaś wielkości LGD oraz CCF odpowiadały warunkom spowolnienia gospodarczego. W kontekście wyników modeli, banki są zobowiązane do przeprowadzania okresowych testów warunków skrajnych (ang. *stress tests*) w celu prognozowania swoich wymogów kapitałowych w niesprzyjających okolicznościach i dostosowania do takiej sytuacji bieżących funduszy własnych. Jest to zarazem element przeglądu nadzorczego, o którym była już mowa w poprzednim rozdziale.

Omawianie procykliczności w przypadku Polski ma dość wątpliwe podstawy, gdyż z racji niedawnej absorpcji reguł wolnorynkowych, trudno w ogóle mówić o cyklach koniunkturalnych polskiej gospodarki⁴⁶. Identyfikacja takich cykli jest możliwa jedynie na zasadzie odchylenia od długookresowej ścieżki wzrostu, do której wyznaczenia konieczne są szeregi czasowe dynamiki PKB o długości, która dla Polski jest wciąż niedostępna. Potwierdzeniem tego, że gospodarka Polski nie wykazuje cech klasycznego rozwoju jest stosunkowo słaba korelacja dynamiki udzielonych kredytów oraz wzrostu gospodarczego (tabela 9).

Tabela 9
Dynamika udzielonych kredytów a dynamika PKB w Polsce i strefie euro

Dynamika:		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Korelacja
Polska	PKB	–	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	0,573
	kredytów	–	117,2	106,7	102,9	106,8	102,4	113,7	125,3	
strefa euro	PKB	103,0	103,8	101,9	100,9	100,8	102,1	101,6	102,7	0,702
	kredytów	107,3	108,4	106,4	103,4	104,3	105,6	108,9	109,4	

Rok poprzedni=100.

Źródło: GUS, Eurostat, NBP.

Trudno zatem byłoby wysnuwać jakiegokolwiek wnioski dotyczące procykliczności w sytuacji gdy decyzje kredytowe polskich banków są podyktowane w dużej mierze czynnikami innymi niż bieżąca sytuacja gospodarcza. Istnieją jednak inne przesłanki poważnego traktowania kwestii procykliczności także w Polsce, a opierają się one na silnych powiązaniach między Polską a innymi krajami UE. Korelacja między dynamiką udzielonych kredytów w Polsce i strefie euro okazuje się zaskakująco silna (tabela 10).

⁴⁴ Zob. Kashyap i Stein (2004). Autorzy wskazują, że możliwy wzrost wymogów kapitałowych w okresie recesji sięga nawet 90%.

⁴⁵ Zob. Gordy i Howells (lipiec 2006).

⁴⁶ Por. Rawdanowicz (2002).

Tabela 10
Dynamika udzielonych kredytów w Polsce i strefie euro

Dynamika kredytów	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Korelacja
Polska	117,2	106,7	102,9	106,8	102,4	113,7	125,3	0,867
Strefa Euro	108,4	106,4	103,4	104,3	105,6	108,9	109,4	

Rok poprzedni = 100.
 Źródło: GUS, Eurostat, NBP.

Wynika z tego, że ewentualne zacieśnienie polityki kredytowej w „starej” Unii, związane z odpowiednią fazą cyklu koniunkturalnego tych krajów, może wpłynąć negatywnie na dostępność kredytu w Polsce. Kwestia ta powinna być zatem stale monitorowana przez polskie organy. Problem polega jednak na tym, że stosowanie przewidzianych w CRD narzędzi służących ograniczaniu procykliczności będzie w Polsce znacznie utrudnione i może obniżyć konkurencyjność polskich banków. Większość polskich przedsiębiorstw zbyt krótko istnieje na rynku, by można wiarygodnie przyznać im długookresowy rating. Co gorsza, często brakuje nawet przykładów podobnych przedsiębiorstw, do których można by się odnieść na zasadzie analogii. To samo dotyczy oszacowań LGD i CCF mających odzwierciedlać spowolnienie gospodarcze. Polska w okresie, w którym tego typu dane w ogóle mogły być gromadzone, nie doświadczyła ani znaczącego spowolnienia, ani kryzysu kredytowego. Ta ostatnia okoliczność utrudni także bankom przygotowanie realistycznych scenariuszy do testów warunków skrajnych. Jak widać, powyższe rozwiązania będą dopiero wprowadzane do polskiego systemu, co musi wiązać się z dużą ostrożnością i konserwatywnym podmiotów je stosujących. Paradoksalnie zatem, brak negatywnych doświadczeń w polskim sektorze bankowym utrudni i prawdopodobnie zwiększy koszty uniknięcia takich zdarzeń w przyszłości. Należy jednak oczekiwać, że wraz z postępującą konwergencją gospodarczą w Unii Europejskiej możliwe będzie większe wykorzystanie doświadczeń państw, które mają dłuższą i bogatszą niż Polska historię sektora bankowego. Przyczyny pierwotnej nierównowagi konkurencyjnej powinny zatem z czasem zanikać.

3.1.2. Stosowanie zewnętrznych ratingów

W Metodzie Standardowej oceny ryzyka kredytowego przypisywanie ekspozycjom wag ryzyka odbywa się na podstawie ratingu dłużnika, przyznanego przez uznane agencje zewnętrzne (ang. *External Credit Assessment Institutions* – ECAs). Dotyczy to zarówno ekspozycji wobec podmiotów publicznych, jak i przede wszystkim ekspozycji korporacyjnych. W drugim przypadku występuje jednak problem bardzo niskiej penetracji ratingów wśród polskich przedsiębiorstw. Zdaniem ekspertów⁴⁷ na polskim rynku jest co najwyżej kilkadziesiąt podmiotów, które mają rating jednej z uznanych agencji międzynarodowych. Ponadto, z konstrukcji Metody Standardowej wynika, że ten stan rzeczy się nie zmieni, gdyż ratingowi dłużnika z przedziału BBB+ do BB- (wg metodologii Standard&Poors) odpowiada waga ryzyka 100%, czyli identyczna jak dłużnikowi bez ratingu, zaś w przypadku ratingu poniżej BB- waga istotnie wyższa – 150%. Przy powyższej strukturze polskie przedsiębiorstwa nie będą miały w zasadzie możliwości polepszenia swojej sytuacji kredytowej poprzez wystąpienie o nadanie ratingu, a raczej mogą ją sobie pogorszyć. Jest to spowodowane tym, że agencje ratingowe nie przewidują przyznawania przedsiębiorstwom wyższego ratingu niż posiadany przez ich kraj pochodzenia, a zasadą jest ocena o co najmniej jedną kategorię niższą. Aktualny rating Polski to A-, zatem realnie patrząc polskie przedsiębiorstwa mogą liczyć na rating BBB lub niższy, który wiąże się z taką samą, jeśli nie wyższą wagą ryzyka (a zatem kosztem kredytu), co w przypadku braku ratingu. W świetle nowych regulacji widać, że w Polsce brak jest ze strony sektora bankowego bodźców do rozpowszechnienia ratingów bądź są one negatywne. W tym kontekście charakterystyczne jest konserwatywne podejście GINB do kwestii uznawania ratingów nadanych przez zewnętrzne agencje. Zdaniem GINB procedura uznania powinna być stosowana do każdej

⁴⁷ Zob. Śliwa i Dziekoński (2005).

linii produktowej oddzielnie, a nie do agencji jako całości, co oznacza dla agencji wyższe koszty akredytacji. W rezultacie będą one zapewne omijać polski rynek i penetracja ratingów pozostanie niewielka. Taki stan rzeczy będzie wpływał na konkurencyjność polskich banków w zakresie ryzyka kredytowego ekspozycji korporacyjnych – podmioty, które zdecydują się stosować Metodę Standardową, *de facto* pozostaną w systemie Bazylei I, gdyż i tak będą stosować wagę ryzyka 100% do praktycznie wszystkich ekspozycji w tym segmencie. Przy takim scenariuszu efekt modernizacyjny nowych regulacji będzie znikomy, tak samo jak nie zwiększy się wrażliwość wymogów kapitałowych na ryzyko. Z drugiej strony powyższe rozwiązanie może mieć korzystny wpływ, o ile zmotywuje banki do przechodzenia na metody IRB, co jest jednak kwestią dyskusyjną.

3.1.3. Szeregi czasowe

W poprzedniej sekcji przedstawiono kwestie istotne z punktu widzenia Metody Standardowej oceny ryzyka kredytowego. Uwarunkowania gospodarcze Polski będą miały jednak znaczenie także przy stosowaniu IRB, głównie poprzez oddziaływanie na estymację parametrów PD, LGD oraz CCF. Co do zasady dane używane do estymacji powinny obejmować okres co najmniej pięciu lat, co wynika z uregulowań zawartych w Załączniku VII dyrektywy. Wcześniej była również mowa o opcji narodowej, która pozwala skrócić ten okres maksymalnie do dwóch lat – w Polsce wykorzystano ją częściowo i zdecydowano się na trzy lata. Inaczej jednak określone są wymagania dotyczące LGD i CCF ekspozycji wobec przedsiębiorstw, instytucji, rządów i banków centralnych. W tym przypadku, w momencie wdrożenia, okres powinien wynosić co najmniej pięć lat i wzrastać co rok, docelowo do siedmiu lat. Niezależnie jednak od długości szeregów, dane dotyczące parametrów ryzyka są zależne od sytuacji gospodarczej (por. sekcja dotycząca procykliczności). W Polsce, ze względu na niedawną transformację ustrojową, gospodarka wciąż wykazuje wiele cech rynków wschodzących, w tym stosunkowo dużą zmienność stóp wzrostu PKB, mierzoną np. odchyleniem standardowym. Prawdopodobnie będzie się to również wiązać ze zwiększoną zmiennością historycznych wartości parametrów ryzyka, co będzie niewątpliwie skutkowało ich bardziej konserwatywnym stosowaniem. Można się zatem spodziewać, że polskie banki będą wykazywały wyższe wymogi kapitałowe niż banki w krajach np. strefy euro o zbliżonej jakości portfela. Sytuacja taka będzie się utrzymywać dopóki, dopóki ścieżka wzrostu gospodarczego Polski nie upodobni się do państw wysoko rozwiniętych.

3.2. Podsumowanie

Powyższa analiza pokazuje, że sytuacja gospodarcza Polski ma znaczenie przy ocenie wpływu nowych regulacji kapitałowych na konkurencyjność polskich banków. Na poziomie całego sektora istotna jest stosunkowo słaba zależność procykliczna, która daje nadzieję na osiągnięcie niewielkiej zmienności globalnych wymogów kapitałowych, z pożytkiem dla stabilności tego sektora. Jednak z perspektywy poszczególnych instytucji stosowanie niektórych zaawansowanych elementów nowych regulacji kapitałowych może napotkać w Polsce poważne przeszkody. Wynikają one będą z trudności w pozyskaniu przez banki odpowiednich danych do modeli IRB bądź z braku rozwiniętego rynku usług ratingowych w przypadku Metody Standardowej. Wskutek tego konieczne będzie bardziej konserwatywne stosowanie uzyskanych oszacowań, a co za tym idzie wyższe wymogi kapitałowe. Z uwagi na kształt regulacji będzie to dotyczyło głównie ekspozycji korporacyjnych i w tym obszarze można się spodziewać pogorszenia konkurencyjności polskich banków. Paradoks polega zaś na tym, że jednym z argumentów za reformą regulacji było stworzenie bardziej konkurencyjnego, opartego na rzeczywistym ryzyku, podejścia do takich ekspozycji. Niemniej jednak, sektor detaliczny, hipoteczny oraz małych i średnich przedsiębiorstw (które pod pewnymi warunkami można traktować jak klientów detalicznych) nie powinien doświadczyć powyższych perturbacji.

4

Specyfika polskiego sektora bankowego a efekty konkurencyjne nowych regulacji kapitałowych

Ostatnim etapem analizy wpływu nowych regulacji kapitałowych na konkurencyjność jest przedstawienie ich na tle polskiego sektora bankowego. Takie spojrzenie daje podstawę do sformułowania konkretnych prognoz dotyczących różnych aspektów regulacji oraz ich implementacji w polskich bankach. Punktem wyjścia jest zwięzła charakterystyka polskiego sektora bankowego mająca na celu wskazanie tych jego cech, które odróżniają go od innych krajów europejskich, a ponadto będą istotne z punktu widzenia nowych regulacji. W kolejnym podrozdziale cechy te porównano szczegółowo z konkretnymi postanowieniami CRD i prawa polskiego. Ta część analizy odzwierciedla główne obszary, w których występują regulacje konkurencyjnie istotne. Uwagi te są następnie zebrane w podsumowaniu.

4.1. Charakterystyka polskiego sektora bankowego

Pierwszą wyrazistą cechą polskiego sektora bankowego jest, podobnie jak w przypadku gospodarki wolnorynkowej, to, że powstał stosunkowo niedawno. Za symboliczną datę można tu uznać 1 lutego 1989 r., kiedy ze struktury NBP wydzielono dziewięć uniwersalnych banków komercyjnych, poddanych następnie komercjalizacji i prywatyzacji. Pierwsza połowa lat 90. to czasy burzliwego rozwoju, związanego z powstawaniem nowych banków, czemu sprzyjała liberalna wówczas polityka licencyjna NBP. Została ona jednak radykalnie zaostrożona w wyniku problemów finansowych wielu instytucji, co zagrażało stabilności całego sektora. W kolejnych latach najważniejszym czynnikiem zmian była ekspansja kapitału zagranicznego, którego udział w aktywach ogółem utrzymuje się od 2001 r. na względnie stabilnym poziomie w przedziale 60–70%. Od tego czasu rozwój polskiego sektora bankowego miał przede wszystkim charakter organiczny i nie wiązał się z większymi zmianami jego struktury. Istotnym wyjątkiem od tej reguły była głośna, nie tylko ze względów ekonomicznych, fuzja banku Pekao SA z BPH, wywołana połączeniem ich zagranicznych właścicieli, odpowiednio UniCredit i HVB. Warto odnotowania jest także to, że po transformacji ustrojowej nie wystąpił w Polsce ani jeden kryzys bankowy, mimo okresów złej koniunktury wywołanych kryzysem rosyjskim czy pęknięciem bańki internetowej⁴⁸. Historia polskiego sektora bankowego jest zatem historią raczej stabilnego i umiarkowanego rozwoju, co rzutuje także na stan obecny i najważniejsze statystyki.

Na koniec 2006 r. działalność operacyjną prowadziło w Polsce 647 banków. Reprezentowały one trzy formy prawne, przewidziane w Prawie bankowym, w następujących proporcjach:

- 1 bank państwowy (BGK),
- 62 banki w formie spółki akcyjnej,
- 584 banki spółdzielcze, skupione w trzech bankach zrzeszających.

Powyższy podział nie jest jednak tożsamy z podziałem według źródeł kapitału, gdyż trzy banki w formie spółki akcyjnej stanowiły własność Skarbu Państwa, przy czym jeden bezpośrednio (PKO BP SA), zaś dwa pośrednio (Bank Poczty SA, Bank Ochrony Środowiska SA). Bardziej popularny, szczególnie w metodologii ekonomicznej, jest jednak dychotomiczny podział na banki komercyjne, obejmujące pierwsze dwie powyższe

⁴⁸ Nie zanosi się także, by stabilności sektora bankowego w Polsce zagroził obecny krach na rynku kredytów hipotecznych.

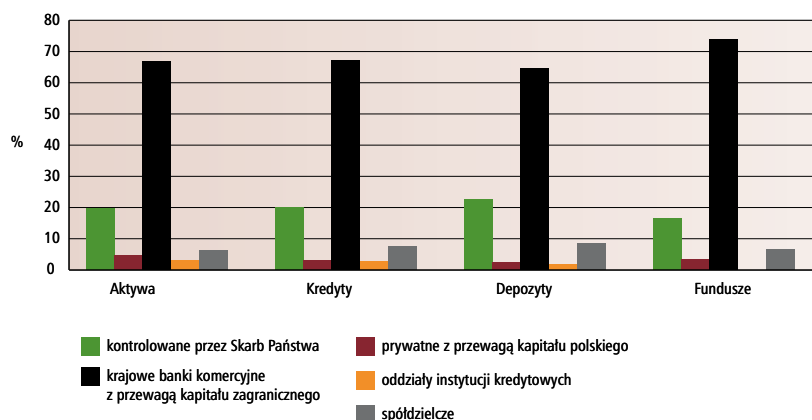
grupy, oraz banki spółdzielcze. Te ostatnie, pomimo znacznie większej liczebności kontrolują jedynie 6,2% aktywów sektora bankowego oraz odpowiednio 7,3% oraz 8,6% kredytów i depozytów sektora niefinansowego. Dominacja banków komercyjnych jest więc bezsporna. Wśród nich przeważają z kolei banki z większościowym udziałem prywatnego kapitału zagranicznego. Szczegółowy rozkład najważniejszych wielkości polskiego sektora bankowego prezentuje wykres 1.

Wysoki udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym ma wielu krytyków. Warto jednak zwrócić uwagę, że udział ten nie odbiega od średniej dla grupy UE-10 (krajów przyjętych w 2004 r.), choć jest znacznie powyżej średniej dla całej Unii.

Zdecydowanie bardziej uzasadniona byłaby krytyka dotycząca niskiej relacji aktywów bankowych do PKB, która istotnie jest jedną z mniejszych w Europie. W 2006 r. współczynnik ten wynosił zaledwie 64,4%, przy średniej UE równej 237%, i był niższy jedynie na Litwie. Co więcej, w latach 1993–2006 wzrósł jedynie o 15,6 punktów procentowych, podczas gdy inne kraje regionu (np. Węgry) w znacznie krótszym czasie osiągnęły dużo wyższą dynamikę. Oznacza to po pierwsze, że w polskiej gospodarce nie są w pełni wykorzystywane możliwości, jakie daje sektor bankowy, związane przede wszystkim z pośrednictwem finansowym i dostarczaniem kapitału. Po drugie, muszą istnieć określone bariery wzrostu, powodujące jego relatywnie wolne tempo. Identyfikacja tych barier przekracza ramy niniejszego opracowania, zostanie jednak rozważony potencjalny wpływ nowych regulacji kapitałowych na to zagadnienie.

Wykres 1

Udział wyróżnionych grup banków w sektorze bankowym (stan na 31 grudnia 2006 r.)



Źródło: NBP (2007).

Struktura aktywów sektora bankowego jest zdominowana przez należności pożyczkowe i kredytowe, które na koniec 2006 r. stanowiły 69,3% aktywów ogółem, z czego 46,3% przypadało na należności od sektora niefinansowego, 19,7% na należności od instytucji finansowych, zaś pozostałe 3,4% stanowiły należności od podmiotów publicznych. Druga pod względem wielkości grupa aktywów, papiery wartościowe, to już tylko 20,7% ogółu. Sytuacja ta przekłada się bezpośrednio na kwestie zarządzania ryzykiem, którego lwią część stanowi w polskim sektorze bankowym ryzyko kredytowe. W 2006 r. na tę kategorię przypadało 94,4% wymogów kapitałowych, wobec 2,4% związanych z ryzykiem rynkowym. W tym kontekście cieszyć musi systematycznie (od 2002 r.) poprawiająca się jakość portfela kredytowego polskich banków, mierzona udziałem kredytów zagrożonych w kredytach ogółem⁴⁹. W latach 2003–2006 udział ten radykalnie się zmniejszył, z ponad 21% do 7,4%. Ten pozytywny trend nie wynika jedynie z tego, że banki udzielają z roku na rok

⁴⁹ Powyższe statystyki odnoszą się do sektora niefinansowego z uwagi na to, że w przypadku instytucji finansowych i podmiotów publicznych problem niespłacania zobowiązań jest marginalny.

coraz więcej kredytów, ale również z tego, że wolumen kredytów zagrożonych w ujęciu bezwzględnym spadł w powyższym okresie, i to prawie o połowę. Głęboka sanacja portfela kredytowego polskich banków jest zatem faktem, choć osiągnięcie standardów krajów rozwiniętych, gdzie udział kredytów zagrożonych oscyluje w granicach 1,5–2%, będzie wymagało dalszych działań.

Sytuacja polskich banków jest także dobra w zakresie rentowności i efektywności. Od 2003 r. notuje się systematyczny wzrost nie tylko przychodów i zysków, ale również głównych wskaźników rentowności sektora bankowego, takich jak ROE (22,4% w 2006 r. – jeden z najlepszych wyników w UE) lub stosunek zysku brutto/netto do przychodów. Pozytywny trend dotyczy także efektywności kosztowej. Pomimo rosnących kosztów, szczególnie personelu, obniża się stosunek kosztów do przychodów (*cost – income (C/I) ratio*), do poziomu 58,6% w 2006 r., co jest średnim wynikiem w Europie.

Wreszcie, adekwatność kapitałową polskich banków także należy ocenić pozytywnie. Współczynniki wypłacalności zawsze utrzymywały się znacznie powyżej bazylejskiego minimum, choć od 2004 r. obserwuje się trend spadkowy. Może to być oznaką tego, że banki nie nadążają z pozyskiwaniem funduszy własnych z powodu rosnącego wolumenu kredytów. Należy również pamiętać o tym, że nowe regulacje wprowadzają wymogi kapitałowe z tytułu ryzyka operacyjnego, które w przypadku metod prostych jego oceny (a takie będą zapewne przede wszystkim stosowane) są wprost proporcjonalne do wielkości zysków. Wymogi będą zatem w przypadku polskich banków stosunkowo duże, co może przyczynić się do dalszego spadku współczynników wypłacalności.

Podsumowując, polski sektor bankowy, gdy bierze się pod uwagę jego konkurencyjność, a zwłaszcza rentowność i adekwatność kapitałową, jest szczególnie wrażliwy na kwestie ryzyka kredytowego, także te wynikające z obowiązujących regulacji, gdyż to właśnie z tym ryzykiem jest obecnie związana praktycznie całość wymogów kapitałowych. Kolejnym ważnym aspektem, biorąc pod uwagę bardzo niski udział aktywów bankowych w PKB, jest także wpływ regulacji na możliwość pozyskiwania przez banki funduszy własnych, które mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie ekspansji kredytowej i ekspansji na rynkach kapitałowych. Mniej istotnym problemem powinny być za to bezpośrednio koszty wdrożenia nowych regulacji, gdyż dotychczasowa efektywność kosztowa jest na dobrym poziomie, oraz kwestie związane z ryzykiem rynkowym, z uwagi na jego niewielki udział w całkowitym ryzyku. Z kolei, w kontekście struktury własnościowej polskiego sektora bankowego, ważne będą kwestie dotyczące skonsolidowanego stosowania nowych regulacji.

4.1.1. Banki spółdzielcze wobec NUK

W literaturze⁵⁰ często można przeczytać opinie, że nowe regulacje kapitałowe mogą stanowić zagrożenie dla banków spółdzielczych. W przywoływanym już opracowaniu IBnGR⁵¹, opublikowanym jeszcze przed implementacją NUK w Unii Europejskiej, wyrażono nawet pogląd, że strona polska powinna lobbować za wyłączeniem ich z zakresu obowiązywania CRD, co ostatecznie nie nastąpiło. Źródła tego niepokoju nie są jednak do końca jasne, gdyż banki spółdzielcze wykazują wyższe współczynniki wypłacalności niż banki komercyjne. Wprowadzenie bardziej wrażliwych na ryzyko metod obliczania wymogów kapitałowych powinno bankom spółdzielczym wręcz pomóc, warto bowiem pamiętać, że jakość ich aktywów kredytowych jest obecnie lepsza niż banków komercyjnych. Przez ostatnie pięć ostatnich lat banki spółdzielcze poczyniły duże postępy w zakresie ograniczania należności zagrożonych, których udział wyniósł na koniec 2006 r. wyniósł 3,8%. Wydaje się zatem, że w długim okresie banki spółdzielcze byłyby beneficjentami nowych regulacji. Wyzwaniem natomiast będzie ich implementacja, ponieważ efektywność kosztowa jest jednym z trudniejszych problemów, z którymi borykają się polskie banki spółdzielcze,

⁵⁰ Por. np. Łępczyński (2006).

⁵¹ Iwanicz-Drozdowska i Łępczyński (2003).

co obrazuje współczynnik C/I powyżej 70%. Tego rodzaju obciążenie łatwiej jest ponieść dużym instytucjom, możliwe więc, że pojawi się wśród tych banków trend konsolidacyjny. Wydaje się jednak, że i tak zostałby on wymuszony presją konkurencyjną i z tego punktu widzenia nowe regulacje kapitałowe byłyby jedynie katalizatorem koniecznych przemian. Zdaniem autora zresztą pożądaną byłaby struktura polskiego sektora bankowości spółdzielczej podobna do holenderskiej (Rabobank) czy szwajcarskiej (Raiffeisenbank Holding), ponieważ sprzyjałaby jego rozwojowi i utrzymaniu pozycji rynkowej.

4.2. Konkurencyjna istotność wybranych regulacji kapitałowych a specyfika polskiego sektora bankowego

Punktem wyjścia poniższej analizy są te regulacje, które zreferowano w rozdziale 2, zarówno przyjęte na poziomie wspólnotowym, jak i wynikające z wykorzystania opcji narodowych. Zgodnie z poglądem wyrażonym w podsumowaniu poprzedniego podrozdziału szczegółowego omówienia, gdy mamy na uwadze efekty konkurencyjne, wymagają przede wszystkim regulacje dotyczące ryzyka kredytowego oraz funduszy własnych. W kontekście ryzyka kredytowego należy również pamiętać, że w przypadku metod zaawansowanych istotne są nie tylko postanowienia wpływające bezpośrednio na wymóg kapitałowy (np. dotyczące uznanych zabezpieczeń) ale także te odnoszące się do procesu jego wyliczenia, regulujące kwestie stosowania wewnętrznych modeli oraz używanych w nich danych. Uwzględnić należy także wymiar stosowania nowych regulacji w ujęciu skonsolidowanym. Wreszcie, na osobne omówienie zasługuje także funkcjonowanie procesu przeglądu nadzorczego. W toku analizy zostanie zachowane rozróżnienie między konkurencyjnością całego sektora a poszczególnych instytucji, choć należy mieć na uwadze, że w sytuacji, gdy konkretna kwestia będzie dotyczyć znacznej ich części, zyska znaczenie systemowe.

4.2.1. Ryzyko kredytowe

W tej części zostaną przywołane regulacje dotyczące możliwości przypisywania preferencyjnych wag ryzyka w Metodzie Standardowej oraz uznawania zabezpieczeń w metodzie IRB. Oddzielnie zostaną omówione kwestie stosowania metod zaawansowanych, z uwagi na rozległość i znaczenie tej tematyki. Celem jest oszacowanie efektu konkurencyjnego, który w przypadku powyższych regulacji będzie się równał oddziaływaniu na wymogi kapitałowe z tytułu poszczególnych rodzajów ekspozycji, a zatem na koszty ich utrzymania.

Przy rozważeniu kwestii preferencyjnych wag ryzyka należy w pierwszej kolejności zbadać, jakie znaczenie mają ekspozycje objęte tą grupą opcji w działalności bankowej. Okazuje się, że ekspozycje, do których mogłyby mieć zastosowanie par. 5, 11, 14, 15, 17 części I, Załącznika VI dyrektywy są nieliczne, a ich udział w aktywach kredytowych banków w 2006 r. nie przekraczał 1%. Niezastosowanie opcji preferencyjnego traktowania tych ekspozycji nie będzie zatem znacznie wpływać na konkurencyjność. Podobny wniosek nasuwa się w odniesieniu do opcji opisanej w par. 63 części 1 Załącznika VI dyrektywy, która także nie została w Polsce przyjęta, a dotyczącej należności przeterminowanych zabezpieczonych instrumentem innym niż uznane zabezpieczenie. Ze względu na duże znaczenie społeczne tego segmentu, istotniejsze jest uregulowanie ekspozycji przeterminowanych zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej (par. 64 części 1 załącznika VI dyrektywy), które w 2006 r. stanowiły około 3% należności hipotecznych. Opcja ta pozwala obniżyć wagę ryzyka takich ekspozycji ze 100% do 50% pod warunkiem, że zostały utworzone odpisy amortyzacyjne w wysokości co najmniej 20% wartości brutto ekspozycji. W Polsce zdecydowano się ograniczyć dopuszczalną redukcję wagi ryzyka, do poziomu 75% (§71 załącznika nr 4 do uchwały 1/2007). Oznacza to, że banki będą ponosić wyższe koszty kapitałowe przeterminowanych należności hipotecznych, co zapewne uwidoczni się w cenach kredytów hipotecznych w ogóle. Biorąc pod uwagę, że są one w ujęciu realnym i tak wyższe niż w Europie Zachodniej (ale także np. w Czechach) może to ograniczyć rozwój tego segmentu w Polsce.

Największe znaczenie należy jednak przypisać regulacjom dotyczącym ekspozycji wewnątrzgrupowych (art. 80 ust. 7 dyrektywy) oraz ekspozycji krótkoterminowych⁵² wobec instytucji, denominowanych w ich walucie krajowej (par. 37 części 1 załącznika VI dyrektywy). Przy rozpatrywaniu tych opcji w polskich realiach należy uczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, często nie sposób oddzielić od siebie powyższe kategorie ekspozycji, z uwagi na strukturę sektora bankowego, i dlatego zostaną one omówione wspólnie. Po drugie, opcja ekspozycji krótkoterminowych odnosi się także do ekspozycji wobec firm inwestycyjnych, które jednak w Polsce nie mają praktycznego znaczenia i stąd zakres analizy zostanie ograniczony do instytucji kredytowych. W 2006 r. łączne należności międzybankowe wyniosły przeszło 102 mld PLN, czyli około 15% wszystkich aktywów. Z tego prawie 70% przypadało na należności od nierezydentów, w czym prawdopodobnie spory udział miały ekspozycje wobec zagranicznych podmiotów dominujących z innych państw UE. Jeśli dodać do tego, że około 2/3 należności od nierezydentów była denominowana w walutach obcych, a ponad połowa miała charakter krótkoterminowy, to widać wyraźnie, że zasięg oddziaływania powyższych opcji potencjalnie jest znaczny. Ich treść jest zaś następująca:

- ekspozycje wewnątrzgrupowe, opisane w art. 80 ust. 7 dyrektywy, można wyłączyć z rachunku wymogów kapitałowych,
- ekspozycjom wobec instytucji, określonym w par. 37 części 1 załącznika VI dyrektywy, można przypisać wagę ryzyka o jeden stopień wyższą niż waga ryzyka przypisana krajowi ich siedziby zgodnie z par. 4,5 części 1 załącznika VI dyrektywy; w przypadku instytucji z państw członkowskich oznaczałoby to wagę 20%.

Pierwsza z tych opcji nie została w Polsce w ogóle przyjęta, zaś drugą co prawda wprowadzono (por. §55 załącznika nr 4 do uchwały 1/2007), ograniczając jednak zakres jej działania do minimum. Zgodnie z powołanym przepisem ma ona bowiem zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do instytucji nieposiadających zewnętrznego ratingu. W przeciwnym razie stosuje się wagę ryzyka wynikającą z ratingu zgodnie z §82 załącznika nr 4 do uchwały 1/2007. Biorąc pod uwagę, że właściwie wszystkie instytucje kredytowe mają rating, bardzo rzadko będzie można sięgnąć w praktyce po preferencyjne rozwiązanie przedstawione powyżej. Konsekwencją takiego podejścia będą znów relatywnie wyższe wymogi kapitałowe polskich banków – skala tego efektu może być znacząca, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę prawdopodobnie duży wolumen ekspozycji wewnątrzgrupowych w aktywach polskich banków.

Kwestie uznawania zabezpieczeń w metodzie IRB w polskiej regulacji zostały już skomentowane w rozdziale 2. Wnioski są takie, że wprowadzenie w §21 załącznika nr 17 do uchwały 1/2007 *numerus clausus* tzw. innych uznanych zabezpieczeń utrudni rozwój nowoczesnych form finansowania, przede wszystkim przedsiębiorstw, gdyż kredyty wykorzystujące innowacyjne zabezpieczenia będą na potrzeby obliczania wymogów kapitałowych traktowane jako niezabezpieczone. W powyższej sytuacji banki staną przed wyborem – albo ustalać wyższe ceny takich produktów, pokrywające dodatkowe koszty kapitału, albo też, wychodząc z założenia, że ryzyko ekonomiczne jest przecież pokryte, niejako subsydiować te produkty w zakresie wymogów kapitałowych. W każdym z tych wypadków rachunek regulacyjny będzie się różnił z ekonomicznym, co jest ogólnie sytuacją niekorzystną i wręcz sprzeczną z założeniami nowych regulacji. Nie wpłynie ona pozytywnie także na poszerzenie dość ubogiej oferty polskich banków dla firm, która obecnie wyczerpuje się właściwie na podstawowych instrumentach, takich jak linia kredytowa, czy debet w rachunku bieżącym. Najbardziej poszkodowane utrzymaniem się tego stanu rzeczy będą małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie mają zazwyczaj dostępu do alternatywnych źródeł finansowania.

Podsumowując, regulacje przygotowane przez nadzór dla polskiego sektora bankowego będą skutkować wyższymi wymogami kapitałowymi z tytułu określonych ekspozycji. Takie podejście zasadniczo promuje stabilność zarówno poszczególnych banków, jak i całe-

⁵² O pierwotnym terminie zapadalności nie dłuższym niż 3 miesiące.

go sektora. Niemniej jednak, wydaje się, że nie we wszystkich przypadkach jest to argument uprawniony ani rozstrzygający, gdy zważy się na negatywne skutki, takie jak spadek rentowności, czy przede wszystkim wysoki poziom cen określonych produktów bankowych. Zwłaszcza restrykcyjne regulacje dotyczące uznawania zabezpieczeń mogą spowodować, że wszelkie innowacyjne formy finansowania przedsiębiorstw będą stosunkowo drogie, o ile w ogóle banki zdecydują się je wprowadzić. Byłby to czynnik szczególnie szkodliwy z punktu widzenia konkurencyjności banków w segmencie firm, szczególnie MŚP.

4.2.2. Fundusze własne

Niezależnie od sposobu wykorzystania opcji narodowych, takich jak te przedstawione w poprzedniej części, pojawiły się opinie⁵³ sugerujące, że nowe regulacje kapitałowe jako takie mogą spowodować konieczność powiększenia funduszy własnych przez polskie banki. Prezentowane w literaturze⁵⁴ oszacowania dla siedmiu banków giełdowych wskazywałyby na wzrost wymogów kapitałowych sięgający 50%. Bez pozyskania dodatkowych środków oznaczałoby to znaczny spadek bankowych współczynników wypłacalności. Wprawdzie minima bazylejskie nawet wówczas nie byłyby zagrożone, jednak trudno byłoby utrzymać dobre relacje z nadzorcą oraz reputację na rynku. Wynika z tego, że regulacje dotyczące struktury funduszy własnych oraz możliwości ich pozyskania będą miały dla polskich banków dość istotne znaczenie z punktu widzenia budowania lub utrzymania pozycji konkurencyjnej. Bez odpowiednich zasobów kapitału niemożliwe jest bowiem powiększenie portfela aktywów.

W tym kontekście purystyczne podejście do kwestii funduszy własnych reprezentowane przez polskiego regulatora będzie wyzwaniem dla banków. Jak pokazano w rozdziale 2, polski nadzorca nie zdecydował się jedynie na tradycyjne składniki funduszy własnych, rezygnując z większości dostępnych w tym zakresie opcji narodowych. Oznacza to, że dla polskich banków dostępne będą zasadniczo trzy kanały pozyskiwania funduszy: emisja akcji, niewyptaony zysk i pożyczki podporządkowane. Sytuacja taka ma jednak swoje konsekwencje. Emisja akcji jest generalnie rozwiązaniem dostępnym dla banków giełdowych, w dodatku stosunkowo kosztownym i długotrwałym. Szczególnie boleśnie może się to objawić w okresie złej koniunktury, zaś w skrajnym przypadku może się nawet okazać niemożliwe, jeśli nowe walory nie znajdą nabywców. Z kolei wykorzystywanie zysku odbija się zarówno na akcjonariuszach, którzy otrzymują mniejszą dywidendę, jak i na klientach. Ci drudzy tracą dlatego, że osiąganie wysokich zysków wymaga realizowania odpowiednio wysokiej marży na produktach bankowych, co oznacza, że nie należy liczyć na spadek ich cen po wprowadzeniu nowych regulacji. Na korzyść powyższych rozwiązań przemawia z kolei to, że pozyskany w ten sposób kapitał jest zdecydowanie „najpewniejszy” i najlepiej nadaje się do zabezpieczania działalności bankowej. Jeśli chodzi o bardziej innowacyjne źródła finansowania, to polski regulator dopuścił jedynie spełniające określone warunki pożyczki podporządkowane. Polskie banki są w tym względzie w o tyle korzystnej sytuacji, że najwięcej tego typu pożyczek udzielanych jest w ramach grup kapitałowych przez podmioty dominujące w spółkach zależnych. Niemniej jednak, może to nie wystarczyć do zapewnienia polskim bankom wystarczającej elastyczności finansowania. Oznaczałoby to, przynajmniej w krótkim okresie, pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej, gdyż prowadzenie i rozszerzanie działalności byłoby w pewien sposób uzależnione od relatywnie słabej dostępności kapitału. Argument ten jest o tyle uprawniony, że polskie banki w niewielkim tylko stopniu będą mogły zrobić użytek z korzyści wynikających z konsolidacji, gdy chodzi o utrzymywanie funduszy własnych. Jest to wynikiem niezastosowania w Polsce żadnej z opcji ulgowego traktowania indywidualnych wymogów kapitałowych w odniesieniu do podmiotów podlegających wspólnie nadzorowi skonsolidowanemu.

⁵³ Zob. Krysiak (2006).

⁵⁴ Krysiak (2006).

4.2.3. Stosowanie metod zaawansowanych

Wprawdzie wyraźna większość polskich banków zdecyduje się najprawdopodobniej na stosowanie prostszych wariantów nowych regulacji, jednak zagadnienie stosowania metod zaawansowanych będzie odgrywało dużą rolę z kilku względów. Po pierwsze przewiduje się, że ich wdrożenia dokonają wszystkie największe banki, czyli dokładnie te, w odniesieniu do których rozważanie międzynarodowej konkurencyjności jest najbardziej uprawnione. Ponadto, stanowią one wizytówkę sektora bankowego. Oprócz tego, z uwagi na przynależność wielu polskich banków do międzynarodowych grup kapitałowych, zasięg stosowania metod zaawansowanych będzie zapewne większy niż wynikałoby to z ich indywidualnych możliwości. Wiąże się to z obowiązkiem wdrożenia metod zaawansowanych we wszystkich podmiotach w grupie, zaś wszystkie istotne dla naszego sektora bankowego zagraniczne instytucje dominujące takie wdrożenie planują.

W tym kontekście pierwszorzędno znaczenia nabierają kwestie skonsolidowanego stosowania metod zaawansowanych. Możliwość taka została dopuszczona w art. 129 dyrektywy. Jak już zostało powiedziane, w związku z tym przepisem pojawia się bardzo ważne zagadnienie, na jakim szczeblu należy badać spełnienie wymagań do wdrożenia metod zaawansowanych – każdej instytucji indywidualnie czy grupy jako całości. Z racji tego, że Polska nie przyjęła opcji narodowej umożliwiającej to drugie podejście, zaś uczynili to prawie wszyscy nadzorcy właściwi dla podmiotów dominujących wobec polskich banków, rozstrzygające będą ustalenia podjęte w ramach procedury współdecydowania przewidzianej w art. 129 ust. 2 dyrektywy, powtórzonej w art. 128d Prawa bankowego. Polski nadzór będzie zapewne nalegał na stosowanie rozwiązań obowiązujących na swoim terenie, czyli badanie spełnienia przez polskie banki wchodzące w skład grupy wymagań do stosowania metod zaawansowanych na zasadzie autonomicznej. Takie podejście, jeśli zostanie konsekwentnie przeprowadzone, może w kilkuletniej perspektywie uczynić polski sektor bankowy bardziej nowoczesnym. Zagraniczne instytucje dominujące będą bowiem zmuszone dokonać w szerszym zakresie transferu *know-how* w celu zbudowania pełnoprawnych modeli zaawansowanych w kontrolowanych przez siebie polskich bankach, które być może same nie podołałyby temu zadaniu. Posiadanie modeli zaawansowanych jest z kolei czynnikiem istotnym z punktu widzenia konkurencyjności. Co ciekawe, na podobne rozwiązanie zdecydowało się wiele krajów Europy Środkowej, w tym te o najbardziej „umiędzynarodowionych” sektorach bankowych: Czechy, Węgry i Słowacja. Wskazywałoby to na chęć wykorzystania wdrożenia postanowień CRD jako impulsu modernizacyjnego także w innych państwach regionu. W jakim zakresie uda się stworzyć warunki do takiej modernizacji, i wynikającej z niej poprawy konkurencyjności, zależy jednak głównie od siły negocjacyjnej lokalnych organów nadzoru w rozmowach o wydanie zgody na stosowanie metod zaawansowanych w międzynarodowych grupach kapitałowych obecnych w danym kraju. Będzie to niewątpliwie jedno z ważniejszych zadań stojących przed Komisją Nadzoru Finansowego w najbliższym czasie.

Osobną kwestią natomiast jest to, w jakim stopniu polskie banki byłyby w stanie wykorzystać te możliwości oraz ewentualnie, jak szybko mogłyby to zrobić. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy powrócić do minimalnych wymogów przy stosowaniu metod zaawansowanych jako takich. Dotyczą one: stosowania oszacowań parametrów ryzyka w praktyce biznesowej (ang. *use test*), długości szeregów czasowych danych użytych do uzyskania oszacowań oraz procedur kontroli wyników modeli. W przypadku pierwszego zagadnienia regulacje przyjęte w Polsce sprzyjają szybkiej implementacji, ponieważ minimalny okres stosowania został przejściowo (w odniesieniu do wniosków złożonych przed 31 grudnia 2009 r.) skrócony z trzech lat do jednego roku. Nie oznacza to jednak, że polskie banki bez problemu się z tego obowiązku wywiążą. W sprawozdaniu za 2006 rok jednego z dużych polskich banków, będącego członkiem międzynarodowej grupy kapitałowej wdrażającej metody zaawansowane, można przeczytać, że „bank podjął pracę nad budową modeli LGD oraz EAD”. Na temat stanu przygotowań innych banków brak publicznie dostępnych informacji, jednak nie należy się spodziewać, że są one dużo bardziej zaawan-

sowane. W związku z tym można mieć wątpliwości, czy polskie banki rzeczywiście będą na czele instytucji wdrażających metody zaawansowane, nie tylko w skali UE (największe europejskie instytucje zaczęły stosować te metody od 1 stycznia 2008 r.), ale nawet regionu. Obawy te mogą się spotęgować po rozważeniu kwestii szeregów czasowych danych. W tym zakresie polskie regulacje są już bowiem jedynie umiarkowanie liberalne i przewidują przejściowe skrócenie długości wymaganych szeregów czasowych z pięciu do trzech lat, zamiast dopuszczalnych dwóch lat. W artykułach⁵⁵ z prasy branżowej z połowy 2004 r. polskie banki były krytykowane za opieszałość w zbieraniu danych koniecznych do późniejszego wdrożenia modeli zaawansowanych. W tej sytuacji prosty rachunek kalendarzowy również wskazuje na odsunięcie implementacji w czasie. W przypadku kontroli wyników zasadniczo brak jest kwestii mogących rzutować na tempo wprowadzania metod zaawansowanych. Mogą jednak się pojawić trudności w przygotowaniu takiego procesu, na który składają się: *backtesting*, czyli retrospektywne konfrontowanie oszacowań z rzeczywistością zaobserwowanymi parametrami ryzyka, *benchmarking*, czyli porównywania oszacowań uzyskanych różnymi metodami oraz wspomniany już *stress-testing*, czyli badanie zachowania modeli w skrajnych warunkach ekonomicznych. Właśnie ten ostatni aspekt może być kłopotliwy z uwagi na brak punktów odniesienia, tzn. prawdziwych sytuacji kryzysowych, dla polskiego sektora bankowego. Z konieczności zatem scenariusze testowe w polskich bankach będą w dużej mierze spekulatywne, oparte na hipotezach, co będzie wymagać dużej ostrożności w interpretacji wyników.

Ogólnie można zatem powiedzieć, że struktura procesu wdrażania i stosowania metod zaawansowanych funkcjonująca w UE jest dla wielu polskich banków szansą poprawienia pozycji konkurencyjnej poprzez pełniejszą i szybszą ich implementację. Wykorzystanie tej szansy zależy jednak od skuteczności polskiego nadzoru w negocjowaniu dla grup kapitałowych kontrolujących polskie banki warunków wdrożenia oraz od zdolności mobilizacji polskich banków do jak najszybszego spełnienia wymagań implementacyjnych.

4.2.4. Przegląd nadzorczy

Dotychczasowa analiza koncentrowała się na kwestiach szacowania oraz pokrywania ryzyka na potrzeby minimalnych wymogów kapitałowych. Stosowanie nowych regulacji nie kończy się jednak w momencie obliczenia wymogu kapitałowego i współczynnika wypłacalności. Kolejnym etapem tego procesu, w terminologii NUK zwanym II filarem, jest bowiem przegląd nadzorczy, którego podstawowym motywem jest zapewnienie rzeczywistej adekwatności kapitałowej. W związku z tym nowe regulacje kapitałowe przewidują konieczność utrzymywania przez banki wyższych niż minimalne współczynników wypłacalności. Była już mowa o wariantach realizacji tego postulatu. Wyzwaniem dla polskich banków w tym zakresie będzie to, że w Unii Europejskiej zdecydowano się na najbardziej skomplikowane rozwiązanie, którego szczegóły przedstawiono w rozdziale 2⁵⁶. Ogólnie można powiedzieć, że sprostanie wymaganiom filaru II NUK zależy od umiejętności przekonania nadzorczy, że bank jest właściwie i bezpiecznie zarządzany. Najważniejszą kwestią jest w związku z tym zbudowanie solidnych podstaw *corporate governance*.

Polskie banki znajdują się pod tym względem w zasadniczo dobrej sytuacji. W raporcie przygotowanym przez Bank Światowy⁵⁷, dotyczącym przestrzegania zasad ładu korporacyjnego, stwierdzono, że Polska znajduje się na zaawansowanym etapie ich realizacji, zarówno pod względem legislacji, jak i samoregulacji środowiska biznesowego. Raport opisywał wprawdzie tylko spółki giełdowe, co jednak oznacza, że dotyczy większości liczących się polskich banków. Szczególnie ważne są – dobrze ocenione – zasady przejrzystości i publikowania informacji. Należy jednak zwrócić uwagę na jedną ważną kwestię dotyczącą pozycji rady nadzorczej. Według przywołanego raportu jest ona zbyt słaba w relacji

⁵⁵ Gamdzyk (2004).

⁵⁶ Zob. s. 25.

⁵⁷ Bank Światowy (czerwiec 2005).

do zarządu, przez co nie zapewnia pełnej niezależności i utrudnia skuteczne wypełnianie zadań ustawowych i statutowych. Nowe regulacji przewidują zaś, że to przede wszystkim rada nadzorcza będzie monitorować adekwatność kapitałową oraz współpracować z nadzorcą. Odzwierciedleniem tego podejścia w prawie polskim jest art. 9a Prawa bankowego, który w ust. 2 stwierdza, że:

„Rada nadzorcza sprawuje nadzór nad wprowadzeniem systemu zarządzania oraz ocenia adekwatność i skuteczność tego systemu”.

System zarządzania obejmuje zaś, zgodnie z art. 9 ust. 3 co najmniej system zarządzania ryzykiem oraz system kontroli wewnętrznej. Są to zatem kwestie najbardziej interesujące dla nadzorczy przy ocenie bezpieczeństwa banku. Gwarantem spełnienia wymagań w tym zakresie powinna być zatem silna i niezależna rada nadzorcza. W przeciwnym razie konsekwencje przeglądu nadzorczego mogą być dla banków bolesne, z nałożeniem dodatkowego wymogu kapitałowego włącznie. W połączeniu z narażeniem reputacji banku byłoby to poważne osłabienie konkurencyjności. Banki powinny być świadome tego zagrożenia i odpowiednio – w ramach swojej struktury zarządczej – się przed nim uchronić.

4.3. Podsumowanie

Powyższa analiza pokazuje, że polski sektor bankowy ma cechy, które w połączeniu będą wpływały na charakter implementacji i stosowanie nowych regulacji kapitałowych oraz na wywołany przez nie efekt konkurencyjny. Wymienić tu należy takie cechy jak struktura własnościowa zdominowana przez międzynarodowe grupy kapitałowe, niska relacja aktywów bankowych do PKB, przeważający udział aktywów kredytowych w bilansie banków oraz specyficzna i wciąż stosunkowo krótka historia rozwoju, pozbawiona silniejszych wstrząsów. W zestawieniu z obowiązującymi regulacjami, wynikającymi przede wszystkim z wykorzystania opcji narodowych należy się spodziewać określonych efektów konkurencyjnych. Po pierwsze można oczekiwać relatywnie wyższych wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego, ze względu na dość restrykcyjne potraktowanie ekspozycji międzybankowych i hipotecznych (Metoda Standardowa) oraz uznawania zabezpieczeń (metoda IRB). Po drugie wydaje się prawdopodobne, że polski sektor bankowy wdroży metody zaawansowane w szerszym zakresie niż zakładano przy wykorzystaniu dorobku zagranicznych podmiotów dominujących. Szansa ta jest jednak uzależniona w dużej mierze od wysiłków nadzorczy. Największa przewaga konkurencyjna mogłaby się pojawić wtedy, gdyby implementację metod zaawansowanych przeprowadzić jednocześnie w jak najkrótszym czasie, jednak przypuszczalny stan przygotowań polskich banków w tym zakresie nie uprawnia do zbytniego optymizmu. Po trzecie wreszcie polskie banki są z reguły gotowe do efektywnej współpracy w ramach przeglądu nadzorczego.

Nowe regulacje kapitałowe mogą zatem w Polsce silniej niż w innych krajach wpłynąć na nowocześnieńcie polskiego sektora bankowego w zakresie zarządzania ryzykiem. Nie należy jednak się spodziewać, że ten efekt rozszerzy się np. na wachlarz produktów oferowanych przez banki, gdyż innowacje w tym zakresie będą hamowane przez dość konserwatywne regulacje. Z tego samego względu potencjalnie lepsza kontrola ryzyka nie spowoduje zauważalnej ekspansji portfela aktywów, ponieważ banki mogą mieć trudności z pozyskaniem wystarczającej ilości funduszy własnych. To z kolei oznacza, że nie należy spodziewać się spadku cen produktów bankowych.

5

Perspektywy konkurencyjności polskich banków po wprowadzeniu nowych regulacji kapitałowych – podsumowanie

Wprowadzenie nowych regulacji kapitałowych jest być może największym wyzwaniem dla polskiego sektora bankowego od momentu jego powstania po transformacji ustrojowej. Za tą tezę przemawia kilka względów. Po pierwsze, nowe regulacje kapitałowe na niespotykanym dotychczas poziomie szczegółowości dotyczą właściwie wszystkich aspektów funkcjonowania banku – od zarządzania ryzykiem poprzez dokonywanie czynności bankowych aż do relacji z klientami i organami nadzoru. Po drugie, wiele zawartych w nich rozwiązań ma dla polskich banków charakter innowacyjny, jak np. ocena wiarygodności kredytowej na podstawie ratingu wewnętrznego czy sformalizowany proces oceny ryzyka operacyjnego. Po trzecie wreszcie, zakładają one znacznie silniejszą interakcję z nadzorcą, który właściwie przestaje być strażnikiem przestrzegania przepisów, a staje się partnerem w dyskusji dotyczącej strategii utrzymywania adekwatności kapitałowej. Tworzy to zupełnie nową sytuację w sektorze bankowym także w kontekście pozycji konkurencyjnej. Wynika to również z tego, że zerwano z obowiązującą wcześniej zasadą „jedno rozwiązanie jest dobre dla wszystkich” (ang. *one size fits all*) i dano bankom dużo większą swobodę w zakresie stosowanych metod oceny ryzyka. Różnice między tymi metodami mają charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy. W pierwszym aspekcie dotyczą zakresu i szczegółowości informacji o profilu ryzyka portfela aktywów, analizowanych na potrzeby obliczania wymogów kapitałowych. Aspekt ilościowy odnosi się z kolei bezpośrednio do wysokości wymogów kapitałowych, a z drugiej strony kosztów wdrożenia i utrzymywania odpowiednich systemów. Można zaryzykować stwierdzenie, że sposób implementacji nowych regulacji kapitałowych będzie trwałym i istotnym czynnikiem konkurencyjności banków. W perspektywie krótkookresowej ważne będzie także tempo przeprowadzenia tego procesu.

Dotychczasowe opracowania tego tematu koncentrowały się na profilu działalności banków, w szczególności na różnicach w traktowaniu poszczególnych klas ekspozycji oraz efektach skali i dywersyfikacji w stosowaniu nowych regulacji. Na tej podstawie wnioskowano co do prawdopodobnych beneficjentów i przegranych tej reformy, ujmując to przede wszystkim w kategoriach zmiany wymogów kapitałowych. Z uwagi na moment publikacji, przypadający zasadniczo na lata 2003–2006, pomijano kwestie prawnej implementacji, niewiązanych przecież, zaleceń Komitetu Bazylejskiego. Trzeba jednak pamiętać, że różnice, także konkurencyjne, pomiędzy narodowymi sektorami bankowymi oraz tworzącymi je poszczególnymi instytucjami, mają znaczenie podstawowe, tym bardziej, że trudno je niwelować za pomocą decyzji biznesowych. O skali zjawiska świadczą zaś rozbieżności między implementacją w różnych obszarach gospodarczych (USA, Unia Europejska) oraz liczba kwestii, które pozostawiono do rozstrzygnięcia organom krajowym, nazywanym w terminologii CRD opcjami narodowymi. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy wpływu rozwiązań prawnych przyjętych na szczeblu wspólnotowym oraz krajowym na konkurencyjność polskich banków, uwzględniając uwarunkowania ekonomiczne i sektorowe. Główne wnioski płynące z tej analizy są następujące:

- Polskie banki muszą liczyć się z koniecznością spełnienia wyższych wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego niż banki z innych krajów o podobnej jakości portfela, zarówno przy stosowaniu Metody Standardowej, jak i IRB. Odpowiedzialne są za to z jednej strony czynniki gospodarcze, wymuszające ostrożność w szacowaniu parametrów ryzyka bądź ograniczające możliwość korzystania z zewnętrznych ratingów. W tym

przypadku można się jednak spodziewać stopniowej konwergencji. Trwały będzie za to efekt wynikający z przyjętych przepisów w zakresie preferencyjnych wag ryzyka (Metoda Standardowa) oraz uznawania zabezpieczeń (metoda IRB). Z perspektywy pojedynczej instytucji spełnienie wyższych wymogów kapitałowych oznacza zawsze, *ceteris paribus*, zwiększenie bezpieczeństwa finansowego, co poprawia pozycję konkurencyjną. Wydaje się jednak, że korzyści te w segmencie kredytów hipotecznych oraz innowacyjnych produktów finansowych dla przedsiębiorstw nie równoważą strat – szczególnie gdy chodzi o zmniejszenie satysfakcji klientów wynikające z wyższych cen. Jeśli chodzi z kolei o pozytywne cechy konkurencyjności sektora bankowego, należy wymienić niewielki efekt procykliczny, co przyczyni się do jego stabilności.

- Spełnieniu wyższych wymogów kapitałowych nie będą sprzyjały restrykcyjne regulacje w zakresie rachunku funduszy własnych oraz możliwości ich pozyskania. Polskie banki będą mogły jedynie w ograniczonym zakresie doświadczać korzyści kapitałowych płynących z konsolidacji oraz z innowacyjnych instrumentów finansowania, takich jak kapitał hybrydowy. W związku z tym trudniej im będzie spełnić oczekiwania akcjonariuszy dotyczące rentowności oraz prowadzić ekspansję kredytową, która mogłaby doprowadzić do spadku cen. Pozytywnie wpłynie to jednak na ich bezpieczeństwo finansowe z uwagi na wykorzystanie przede wszystkim najbardziej sprawdzonych źródeł finansowania, kapitału akcyjnego i zysku. Na poziomie całego sektora odnotować z kolei należy większą przejrzystość struktury funduszy własnych, szczególnie w odniesieniu do grup kapitałowych.

- Regulacje dotyczące stosowania przez międzynarodowe grupy kapitałowe metod zaawansowanych dają szansę na pełniejsze, niż by to wynikało z możliwości polskich banków, ich wprowadzenie. Polskie banki, nawet gdy są członkami grupy, powinny indywidualnie spełniać wymogi do stosowania takich metod. Jeśli nie osiągną tego samodzielnie, będą im musiały w tym pomóc podmioty dominujące, przekazując w szerszym zakresie swój *know-how*. Przyjęcie takich przepisów jest zapewne świadomym posunięciem organów nadzoru, zmierzającym do unowocześnienia polskiego sektora bankowego, które zastosowano zresztą także w większości krajów regionu. Powodzenie tej strategii zależy jednak od konsekwencji w negocjacjach z nadzorcami konsolidującymi, do których należy będą ostateczne decyzje w zakresie wydania zgody na stosowanie metod zaawansowanych przez międzynarodowe grupy kapitałowe. Ewentualny sukces poprawiłby pozycję konkurencyjną wielu polskich banków, ponieważ już samo wdrożenie metod zaawansowanych istotnie zwiększa zasoby niematerialne instytucji finansowej.

- Nie jest jednak przesądzone, czy polskie banki, nawet gdy korzystają ze wsparcia grup kapitałowych znajdują się na czele instytucji wdrażających nowe regulacje. Wynika to w dużej mierze z dość restrykcyjnych przepisów przejściowych przyjętych w Polsce. W odniesieniu do metod zaawansowanych chodzi o wymagania dotyczące szeregów czasowych danych, które muszą być o rok dłuższe niż w większości krajów. Faktem jest jednak również to, że banki mogły to przewidzieć i rozpocząć odpowiednie przygotowanie bezpośrednio przed opublikowaniem nowych regulacji. Szybka implementacja nowych regulacji byłaby z kolei źródłem przewagi konkurencyjnej w początkowym okresie ich obowiązywania.

Podsumowując, stosowanie nowych regulacji kapitałowych będzie w Polsce nacechowane silnym konserwatyzmem. Wynika to z przyjętych rozwiązań prawnych, przede wszystkim sposobu wykorzystania opcji narodowych, zaś w początkowym okresie będzie spotęgowane praktycznymi uwarunkowaniami implementacji, wynikającymi z sytuacji gospodarczej oraz specyfiki sektora bankowego. W związku z tym w budowaniu pozycji konkurencyjnej polskie banki powinny przede wszystkim eksponować stabilność i bezpieczeństwo finansowe, gdyż właśnie te czynniki zostaną wzmocnione przez nowe regulacje kapitałowe.

Problemem wartym odnotowania na marginesie dotychczasowych rozważań jest to, jak długo Bazylea II pozostanie obowiązującą wykładnią w dziedzinie zarządzania ryzykiem. Z jednej strony jest bowiem krytykowana za zbyt uproszczoną strukturę nieuwzględn-

niającą wielu istotnych elementów np. efektów portfelowych⁵⁸. Z drugiej strony pojawiają się w ostatnim czasie głosy, że rosnąca kompleksowość zarówno regulacji, jak i samych rynków finansowych jest tak naprawdę szkodliwa, i przyczynia się do ich większej podatności na kryzys. Wynika to z faktu, że coraz precyzyjniejsze instrumenty analizy mają coraz węższy i bardziej wyspecjalizowany zakres stosowania. Dają one dokładniejszą wiedzę o ryzyku, jednak jedynie o tym, którego istnienia banki są świadome. Najgroźniejsze zaś jest ryzyko nieświadomione, właśnie ze względu na niemożność określenia jego skutków. Potwierdzeniem tego poglądu może być kryzys rozpoczęty w połowie 2007 r. – teoretycznie bezpieczne inwestycje hipoteczne okazały się źródłem potężnego ryzyka ekonomicznego, którego nagła materializacja doprowadziła do start liczonych w bilionach dolarów i upadku kilku prestiżowych instytucji, a także do bezprecedensowej interwencji rządów państw rozwiniętych w sektorze bankowym, z nacjonalizacją niektórych jego podmiotów włącznie. Ważniejsze zatem od metod pomiaru znanego ryzyka, tak zwolennicy tej argumentacji⁵⁹, jest wypracowanie mechanizmów obrony przed materializowaniem się ryzyka nieznanego. Jednym z postulowanych rozwiązań w tym zakresie jest uproszczenie struktury rynków finansowych oraz regulacji, nawet za cenę ograniczenia konkurencyjności. Byłaby to radykalna zmiana w stosunku do podejścia prezentowanego dotychczas, także przez autorów Bazylei II i CRD. Jest zatem możliwe, że w perspektywie kilku lat konieczne będzie powtórzenie analizy podobnej do niniejszej i to na skutek o wiele bardziej radykalnych przemian.

⁵⁸ Danielsson (2001).

⁵⁹ Por. Bookstaber (2007).

Bibliografia

- Bank Światowy (czerwiec 2005): *Corporate governance country assessment. Poland.*
- Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (czerwiec 2006): *International convergence of capital measurement and capital standards. A revised framework. Comprehensive edition.*
- Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (lipiec 2004): *Implementation of Basel II: practical considerations.*
- Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (czerwiec 2004): *International convergence of capital measurement and capital standards. A revised framework.*
- Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (czerwiec 1999): *A new capital adequacy framework.*
- Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (lipiec 1988): *International convergence of capital measurement and capital standards.*
- Bookstaber R. (2007): *A demon of our own design.* John Wiley & Sons, Hoboken.
- Danielsson J., Embrechts P., Goodhart C., Keating C., Muennich F., Renault O., Shin H.S. (maj 2001): An academic response to Basel II. *LSE Financial Markets Group. Special Paper No. 130.*
- Dierick F., Pires F., Scheicher M., Spitzer K. (grudzień 2005): *The new Basel capital framework and its implementation in the European Union.* Europejski Bank Centralny – Occasional Paper Series No. 42.
- Europejski Bank Centralny (listopad 2007): *European banking sector stability.*
- Europejski Bank Centralny (2005): *Opinia z dnia 17 lutego 2005, 2005/C 52/10.*
- Forrester Research (sierpień 2003): *Basel II: Benchmarking the cost of compliance.*
- Gamdzyk P. (2004): *Daleko od Bazylei.* Computerworld nr 31.
- Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (maj 2005a): *Metoda Standardowa wyliczenia wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego.* Dokument konsultacyjny DK/02/S.A.
- Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (maj 2005b): *Metoda Zaawansowana wyliczenia wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego,* dokument konsultacyjny DK/03/IRB.
- Gordy M., Howells B. (lipiec 2006): *Procyclicality in Basel II: can we cure the disease without killing the patient?* „Journal of Financial Intermediation”.
- Kashyap A. and Stein J. (2004): *Cyclical implications of the Basel II capital standards.* „Economic Perspectives”, Issue Q I.
- Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS): *Comparative tables to show how options and national discretions are exercised.* Dostępne na: <http://www.c-eps.org/sd/Options.htm>
- Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS) (styczeń 2006): *Guidelines on supervisory review process.*
- Krysiak Z. (2006): *Wyznaczanie kapitału regulacyjnego w świetle NUK jako czynnik konkurencyjności banków w Polsce.* W: Pawłowicz L. (red.): *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością.* CeDeWu, Warszawa.

- Iwanicz-Drozdowska M., Łepczyński B. (2003): *Doskonalenie regulacji ostrożnościowych. W: Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*. Niebieskie Księgi PFSL, IBnGR, Gdańsk.
- Łepczyński B. (2006): *Nowa Umowa Kapitałowa i jej konsekwencje dla konkurencyjności banków w Polsce*. W: Pawłowicz L. (red.): *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością*. CeDeWu, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski (czerwiec 2007): *Sytuacja finansowa banków w 2006 r. Synteza*.
- Narodowy Bank Polski (grudzień 2001): *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*.
- PricewaterhouseCoopers (kwiecień 2004): *Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU*.
- Rawdanowicz Ł. (2002): *Cykl koniunkturalny w Polsce a cykl koniunkturalny w Unii Europejskiej*. CASE.
- Stankiewicz M. (2002a): *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- Stankiewicz M. (red.) (2002b): *Determinanty konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Śliwa B., Dziekoński P. (2005): *Nowa Umowa Kapitałowa: opcje narodowe*, Deloitte.
- Zombirt J. (2007): *Nowa Umowa Kapitałowa. Ewolucja czy rewolucja*. CeDeWu, Warszawa.