

Monika Marcinkowska

Alternatywy dla nowej umowy kapitałowej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 39, 489-495

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MONIKA MARCINKOWSKA

Uniwersytet Łódzki

ALTERNATYWY DLA NOWEJ UMOWY KAPITAŁOWEJ

Wprowadzenie

W czerwcu 2004 Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego uchwalił nową umowę kapitałową (NUK): zweryfikowaną ramową koncepcję międzynarodowej konwencji pomiaru kapitału i standardów kapitałowych¹. Układ „Bazylei II” tworzą trzy filary:

- Filar pierwszy: minimalne wymogi kapitałowe,
- Drugi filar: proces analizy nadzorczej,
- Trzeci filar: dyscyplina rynkowa.

Autorzy dokumentu podkreślają, że wdrożenie systemu opartego na wszystkich trzech elementach powinno przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego.

Standard ów – jakkolwiek w olbrzymim stopniu niweluje zastrzeżenia zgłaszane pod adresem „Bazylei I” – także jest przedmiotem krytyki². Zgłaszane są zatem zarówno propozycje modyfikacji NUK, jak i projekty systemów, które mogłyby ją zastąpić. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja głównych alternatyw dla Bazylei II.

Upřednie zobowiązania kapitałowe

Po uchwaleniu Bazylejskiej Umowy Kapitałowej, wprowadzającej współczynnik wypłacalności (w bardzo uproszczonej wersji), poszukiwano metod mogących ją zastąpić lub stanowić jej uzupełnienie. Jednym z modeli rozważanym przez Radę Rezerwy Federalnej było podejście upředniego zobowiązania kapitałowego (*pre-commitment approach* – PCA), będące swoistym rozwinięciem obecnego w znowelizowanej Bazylei I podejścia modeli wewnętrznych, pozwalającego na oszacowanie kapitału na pokrycie ryzyka rynkowego przy zastosowaniu metodologii wartości zagrożonej.

¹ Basle Committee on Banking Supervision: *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework. Comprehensive Version*. BIS, Basel, June 2006.

² Patrz np.: M. Stefański: *Nowe regulacje dotyczące wymagań kapitałowych wobec banków*. NBP, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 212, Warszawa 2006, s. 54; P. Dziekoński: *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa – konsekwencje dla rynku kredytowego*. „Materiały i Studia” Zeszyt nr 164, NBP, Warszawa 2003, s. 69–71.

Podejście PCA pozwala na ustalenie wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka rynkowego dla portfeli handlowych banku. W modelu tym bank ustala swój własny wymóg kapitałowy, a w przypadku gdy portfel handlowy wygeneruje w danym okresie w przeszłości straty przekraczające uprzednio zadeklarowane „zobowiązanie kapitałowe” z tytułu ryzyka rynkowego, bank podlega znanej karze regulacyjnej³ lub ma obowiązek ujawnienia rynkowi informacji o naruszeniu tego zobowiązania⁴. Zgodnie z podejściem PCA kwota zadeklarowanej maksymalnej straty (uprzedniego zobowiązania kapitałowego) może odzwierciedlać wewnętrzne oszacowania ryzyka (w tym estymacje wynikające z formalnych modeli i subiektywne oceny kierownictwa), jak i oceny kierownictwa dotyczące możliwości zarządzania ryzykiem w okresie obowiązywania deklaracji kapitałowej. Wartość zobowiązania z tytułu kary według PCA zależałaby od karnej stawki ustalonej przez regulatora, kwoty uprzedniej deklaracji kapitałowej banku oraz jego ekspozycji na ryzyko.

Podejście to wykorzystywałoby wewnętrzny model i procedury zarządzania ryzykiem dla osiągnięcia celów nadzorczych oraz zachęcało bank do doskonalenia systemu zarządzania ryzykiem (aby zmniejszyć zobowiązanie kapitałowe oraz zmniejszyć ryzyko kary za jego niedotrzymanie).

Takie podejście w istocie mogłoby motywować bank do ulepszania wewnętrznych modeli pomiaru i prognozowania ryzyka, jednak nie jest wolne od wad. Po pierwsze tworzy opłaty kapitałowe dla różnych kategorii, które są addytywne w przekroju wszystkich operacji bankowych, podczas gdy same ryzyka nie są addytywne. Ponadto takie schematy kapitałowe mogą być obchodzone przez arbitraż regulacyjny, w którym ekwiwalentne ryzyka są zamieniane i przesuwane pomiędzy różnymi regulacyjnymi kategoriami ryzyka, aby zminimalizować obciążenia kapitałowe⁵.

Ponadto PCA nie jest elastyczne: bank, zadeklarowawszy określony wymóg kapitałowy, nie może go w danym okresie zmienić. W przypadku nieprzewidzianych zmian na rynku lub pojawienia się dodatkowych, atrakcyjnych możliwości zaangażowania kapitału, gdy bank osiągnie granicę zadeklarowaną w zobowiązaniu kapitałowym, może to prowadzić albo do świadomej decyzji o złamaniu deklaracji i narażeniu się na karę, albo do postawy zachowawczej (utrata możliwości atrakcyjnego ulokowania kapitału lub faktycznego sprzedawania posiadanych aktywów) dla zapewnienia spełnienia deklaracji, z obawy przed karą nadzorczą. Nie jest bowiem przewidziana możliwość podwyższenia kapitału, umożliwiającego pokrycie ewentualnego dodatkowego ryzyka.

³ P.H. Kupiec, J.M. O'Brien: *The Pre-Commitment Approach: Using Incentives to Set Market Risk Capital Requirements*. FRB, FEDS 1997-14, July 1997.

⁴ L.H. Meyer: *The Federal Reserve and Bank Supervision and Regulation*. Banking and Finance Lecture, Widener University, Chester, Pennsylvania, April 16, 1998.

⁵ P.H. Kupiec, J.M. O'Brien: *op.cit.*

Obowiązkowe zobowiązania podporządkowane

III filar NUK ma na celu wzmocnienie dyscypliny rynkowej. Istnieje jednak szereg warunków, jakie muszą być spełnione aby prywatny monitoring mógł efektywnie funkcjonować. Jednym z podstawowych warunków – poza dostępem rynków do wiarygodnych informacji umożliwiających ocenę ryzyka i adekwatności kapitałowej banku – jest emitowanie przez banki dłużnych papierów wartościowych o charakterze podporządkowanym.

Aby wesprzeć rozwój dyscypliny rynkowej i realnie uzupełnić nadzór instytucjonalny monitoringiem prywatnym, postuluje się emitowanie przez banki obowiązkowych zobowiązań podporządkowanych (*Mandatory Subordinated Debt* – MSD).

Rezerwa Federalna przeprowadzała od lat 90. ub. wieku analizy nad wykorzystaniem obligacji i skryptów dłużnych emitowanych przez banki, do wzmocnienia dyscypliny rynkowej, tak by uzupełniła ona dyscyplinę nadzorczą i przyniosła dodatkowe korzyści⁶. Propozycja MSD zakłada, że każdy bank miałby obowiązek emitowania zobowiązań podporządkowanych, o wartości spełniającej minimalny limit regulacyjny (np. 2–3% sumy aktywów ważonych ryzykiem). Instrumenty dłużne o charakterze podporządkowanym musiałyby charakteryzować się następującymi cechami:

- instrumenty podporządkowane są przedmiotem obrotu na konkurencyjnym rynku, między niezależnymi trzecimi stronami,
- muszą istnieć instrumenty zapewniające, że bank nie będzie sztucznie wpływał na cenę emitowanych przez siebie instrumentów (m.in. zakaz lub limity utrzymywania w portfelu instrumentów podporządkowanych emitowanych przez jednostki powiązane),
- instrumenty dłużne muszą mieć charakter długoterminowy (proponuje się by pierwotny termin zapadalności był nie krótszy niż 10 lat),
- w instrumenty nie mogą być wpisane opcje kupna (utrudniałyby bowiem interpretację zmian cen); kwestia ewentualnych opcji sprzedaży nie jest jednoznacznie oceniana w propozycjach,
- dla zapewnienia homogeniczności rynku (i ułatwienia pośredniej dyscypliny rynkowej) proponuje się stosowanie stałego oprocentowania; dodatkowo sugeruje się ustanowienie pułapu marży (*yield spread*), np. 50 pkt bazowych powyżej porównywalnych instrumentów skarbowych – ma to umożliwić narzucenie klarownej kary na banki o wysokim poziomie ryzyka,
- zobowiązania podporządkowane muszą być emitowane regularnie.

Koncepcja dyscypliny rynkowej zasadniczo spotyka się z akceptacją, toteż inicjatywy mające na celu jej wzmocnienie także budzą aprobatę. Jednak propozycja obowiązkowej emisji zobowiązań podporządkowanych, zmuszająca banki do poddania się rynkowej ocenie, wymaga głębszej analizy.

⁶ *Using Subordinated Debt as an Instrument of Market Discipline*. Federal Reserve System Study Group on Subordinated Notes and Debentures, Staff Study 172, December 1999.

Aby bowiem dyscyplina rynkowa mogła efektywnie funkcjonować, nie wystarczy, że bank będzie emitował niezabezpieczony dług – konieczne jest spełnienie podstawowych wstępnych warunków: istnieje możliwość monitorowania aktywów banku, na rynku są nie-bankowi pośrednicy finansowi chętni zainwestować w zobowiązania podporządkowane, inwestorzy muszą mieć świadomość, że ich inwestycje w instrumenty podporządkowane są obciążone ryzykiem, rynki kapitałowe są na tyle płynne, by przyjąć emisje pierwotne i ułatwić wtórny obrót tymi instrumentami, regulacje dotyczące instytucji finansowych i rynków finansowych są na tyle mocne, by zapewnić brak manipulacji rynkami.

Badania przeprowadzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy potwierdzają, że w gospodarkach wschodzących nie są spełnione wstępne warunki konieczne skutecznego wdrożenia polityki MSD⁷, zatem wysiłki mające na celu wzmocnienie dyscypliny rynkowej powinny się skoncentrować najpierw na wzmocnieniu infrastruktury rynkowej i ogólnego środowiska motywacyjnego⁸. Pewną trudnością we wdrożeniu systemu obowiązkowych zobowiązań podporządkowanych jest to, że systemem tym byłyby objęte wszystkie banki (ew. powyżej określonej wielkości), niezależnie od specjalizacji, jakości zarządzania i ekspozycji na ryzyko⁹.

Argumentuje się natomiast, że obowiązek emisji zobowiązań podporządkowanych może być ważnym elementem wzmacniającym Bazyleę II i może prowadzić do obniżenia wymogów kapitałowych. Wymaga to oczywiście tego, by system ów był dobrze zaprojektowany i funkcjonował efektywnie¹⁰. Nie brak głosów, że należy położyć większy nacisk właśnie na trzeci filar NUK, niżli na poprawę systemu wag ryzyka pierwszego filara, zwłaszcza w krajach rozwijających się (o niskim dochodzie)¹¹. Dodatkowym argumentem jest to, że takie rozwiązanie osłabia arbitraż regulacyjny¹².

⁷ Aktywa bankowe są w mniejszym stopniu poddane monitoringowi; w krajach rozwijających się generalnie brakuje odpowiednio dużych pośredników finansowych innych niż banki, które mogłyby inwestować w dług podporządkowany i monitorować banki; gospodarki wschodzące są relatywnie małe i nie-płynne, nie ma zatem odpowiedniego zasięgu by stworzyć informacje, które mogłyby być wykorzystane przez nadzorców; w gospodarkach wschodzących rządowe interwencje są często spotykane, co podważa motywację inwestorów do odpowiedniej wyceny ryzyka; rynki wschodzące są bardziej podatne na manipulacje (z uwagi na bardziej skoncentrowaną strukturę właścicielską i niedostatki systemów prawnych).

⁸ C. Karacadag, A. Shrivastava: *The Role of Subordinated Debt in Market Discipline: The Case of Emerging Markets*. IMF Working Paper, WP/00/215, December 2000.

⁹ Sh. Heffernan: *Nowoczesna bankowość*. PWN, Warszawa 2007, s. 254.

¹⁰ Wymaga to m.in. tego, by okresy zapadalności tych instrumentów nie były zbyt krótkie, a częstotliwość odnawiania zbyt duża; rynek musi być wystarczająco płynny, a ryzyko ponoszone przez banki nie może być zbyt wysokie. Patrz: J.Ch. Rochet: *Rebalancing the Three Pillars of Basel II*. „FRBNY Economic Policy Review”, September 2004.

¹¹ G. Caprio, P. Hohonan: *Can the unsophisticated market provide discipline?* World Bank Policy Research Working Paper 3364, August 2004.

¹² R.J. Herring: *The subordinated debt alternative to Basel II*. „Journal of Financial Stability”, vol. 1, Issue 2, December 2004.

Umowy gwarancji krzyżowych

Umowy gwarancji krzyżowych (*cross-guarantee contracts* – CGC) są propozycją stworzenia prywatnego systemu ubezpieczania depozytów, zakładającą eliminację systemu administracyjnego (który nie potrafi odpowiednio ocenić ryzyka poszczególnych banków) i przekazanie tych funkcji rynkowi.

Zgodnie z tą propozycją każdy bank otrzymywałby kontrakt gwarancji krzyżowych podpisany przez konsorcjum gwarantów, składające się z innych banków¹³. Każdy gwarant musiałby podpisać umowę, która obejmowałaby wszystkie jego zobowiązania z tytułu depozytów oraz inne zobowiązania bilansowe i pozabilansowe, w tym również z tytułu gwarancji. Każdy bank musiałby otrzymać gwarancje krzyżowe, gdy system osiągnie „masę krytyczną” (system nie jest uruchamiany przed osiągnięciem założonego progu). Cena ubezpieczenia oparta byłaby na wycenie ryzyka, zatem umowy krzyżowych gwarancji dałyby rynkowi możliwość stworzenia rynkowych, wrażliwych na ryzyko wskaźników oceniających ponoszone ryzyko.

Aby prywatny system gwarancji krzyżowych prowadził do ograniczenia i rozproszenia ryzyka, spełnione muszą być cztery zasady¹⁴:

- 1) każdy gwarant musi zawsze sam posiadać gwarancje innych uczestników systemu;
- 2) każda umowa gwarancji krzyżowych musi mieć minimalną liczbę bezpośrednich i pośrednich gwarantów, przy ograniczonym maksymalnym udziale pojedynczego gwaranta w ryzyku, którego dotyczy umowa;
- 3) na każdego gwaranta nałożone są dwa ograniczenia: łącznie gwarant nie może w żadnym dwunastomiesięcznym okresie zarobić na składkach z umów gwarancji krzyżowych więcej niż procent jego wartości netto (zdefiniowanej w umowie); dochód gwaranta ze składek z każdej umowy w każdym dwunastomiesięcznym okresie nie może przekroczyć 3% jego łącznego limitu składek dla tego okresu;
- 4) do każdego gwaranta odnosi się jednolita zasada nadwyżki szkodowości, według której gwarant przekaże swoim bezpośrednim gwarantom wszystkie umowy przypadające na dowolny dwunastomiesięczny okres, które przekraczają pięciokrotność kwoty dochodów ze składek z umów gwarancji krzyżowych przypadających na ów okres (tym samym straty w tym okresie nie mogą przekroczyć 15% wartości netto gwaranta).

Jednym z kluczowych argumentów przeciwko systemowi CGC jest kwestia paniki na rynku bankowym¹⁵: wątpliwość budzi to czy prywatny system gwarantowania depozytów

¹³ B. Ely: *Financial Innovation and Deposit Insurance: The 100 Percent Cross-Guarantee Concept*. „Cato Journal”, Vol. 13, No. 3, Winter 1994.

¹⁴ B. Ely: *Comments on the Reform Proposals: Examining the Role of the Federal Government*. Confidence for the Future, An FDIC Symposium, 25.01.1998.

¹⁵ Akcentuje się, że kluczowym celem istnienia systemów gwarantowania depozytów jest uniknięcie paniki na rynku bankowym.

dysponowałby wystarczającymi zasobami by zapewnić realizację gwarancji w przypadku problemów systemowych (np. upadłości kilku banków). Problematyczna jest także kwestia możliwości odpowiedniej wyceny ryzyka, a tym samym ustalenia ceny umowy krzyżowych gwarancji¹⁶. Jednym z problemów wdrożenia koncepcji CGC jest kwestia potencjalnego konfliktu interesów – gdy banki mają ubezpieczać i monitorować swoich konkurentów.

Inne propozycje

Następujące propozycje sformułowane zostały pod adresem krajów rozwijających się (gospodarek wschodzących), w których wymogi kapitałowe mają ograniczoną przydatność¹⁷:

- identyfikacja wskaźników dostarczających wczesnych sygnałów ostrzegawczych w przypadku banków zagrożonych problemami oraz rozwinięcie kanałów dyscypliny rynkowej,
- koncentracja wysiłków regulacyjnych na ulepszeniu krajowej sieci bezpieczeństwa,
- wzmacnianie procesu internacjonalizacji.

Bazylea II jest standardem bardzo skomplikowanym, co powoduje, że analiza, monitorowanie i weryfikacja adekwatności kapitałowej banku jest bardzo trudna. Może to stanowić dla niektórych banków pokusę oszustwa – zaniżenia kwoty raportowanego ryzyka. Jest to bardzo niebezpieczne, gdyż w konsekwencji banki będą utrzymywać zbyt niski poziom kapitałów na pokrycie ryzyka. Paradoksalnie – w przypadku, gdy nadzór nie jest w stanie zidentyfikować nieuczciwego postępowania banku lub nałożyć nań sankcji – pomysłem na uszczelnienie tego skomplikowanego, wysublimowanego systemu pomiaru ryzyka i zapewnienia adekwatności kapitałowej, jest sugestia wprowadzenia maksymalnego pułapu wskaźnika dźwigni finansowej (lub minimalnego poziomu udziału kapitałów własnych w sumie bilansowej)¹⁸. Wprowadzenie takiego wymogu kapitałowego zapewnia, że większa część negatywnych konsekwencji ponoszenia wyższego ryzyka będzie ponoszona przez samych właścicieli. Rozwiązanie to uderza niestety także w uczciwe banki, które musiałyby (być może) utrzymywać wyższy poziom kapitału niż jest to uzasadnione. Argumentuje się jednak, że połączone wymogi kapitałowe: bazujący na ryzyku (NUK) i prosty wskaźnik ograniczenia dźwigni, „uszczelniają” system adekwatności kapitałowej.

Podsumowanie

Aktualnie żadna z wymienionych propozycji systemowych rozwiązań metodologicznych nie stanowi realnej alternatywy wobec NUK. Jedyne propozycja obowiązkowej emi-

¹⁶ G. Gorton: *Privatizing Deposit Insurance: The Ely Proposal*. „Cato Journal” 1994, Vol. 13, nr 3.

¹⁷ L. Rojas-Suarez: *Can International Capital Standards Strengthen Banks In Emerging Markets?* Institute for International Economics Working Paper No. 01–10, 2001.

¹⁸ J.M. Blum: *Why „Basel II” may need a leverage ratio restriction?* „Journal of Banking & Finance”, vol. 32, issue 8, August 2008.

sji zobowiązań podporządkowanych może mieć szanse powodzenia (raczej jednak w jurysdykcjach krajowych, niżli na skalę międzynarodową). Ta inicjatywa wpisuje się bowiem w ogólną filozofię Umowy Bazylejskiej. Dyscyplina rynkowa, wzmocniona wymogiem emisji MSD, musi być wszelako traktowana jako uzupełnienie i rozszerzenie dyscypliny regulacyjnej i nadzoru instytucjonalnego, a nie ich substytut. W tym drugim przypadku bowiem pokładaliby nadmierną ufność w samoregulacji i działaniu mechanizmów rynkowych, a – jak jednak skonstatowano w rozdziale drugim – koncepcja wolnej bankowości nie jest współcześnie akceptowalna i możliwa do wcielenia w życie.

Nowa Umowa Kapitałowa nie jest pozbawiona wad, ma szereg ograniczeń, ale trudno oczekiwać, by została wycofana i zastąpiona zupełnie nowym rozwiązaniem – ma wszak wiele zalet. Niektórzy uważają zatem, że Bazylea II jest jedynie kamieniem milowym na drodze do Bazylei III (zawierającej zunifikowaną definicję kapitału regulacyjnego), a nawet Bazylei IV (narzucającej pełny model wewnętrzny)¹⁹.

BCBS jest świadom konieczności dalszych prac nad Nową Umową Kapitałową, toteż już od momentu przyjęcia kompromisu i zatwierdzenia ostatecznego brzmienia Bazylei II, przygotowuje propozycje dalszych zmian. Propozycje te dotyczą np. zmian w koncepcji pomiaru ryzyka rynkowego i wprowadzenia obciążeń kapitałowych z tytułu ryzyka przyrostowego w księdze handlowej; zmienionych zasad zarządzania ryzykiem płynności oraz analizy praktyk w zakresie testowania skrajnych warunków.

ALTERNATIVES FOR NEW BASEL CAPITAL ACCORD

Summary

In June 2004 Basel Committee on Banking Supervision passed the New Capital Accord – a revised framework of international convergence of capital measurement and capital standards, which consists of 3 pillars concerning: minimum capital requirements, supervisory review process and market discipline requirements. This standard – despite it is a huge improvement of Basel I – is also a subject to criticism. The proposals of modifications of Basel II and the projects of systems that could replace it are put.

This paper presents main alternatives for Basel II:

- *pre-commitment approach* – PCA,
- requirement for issuing *Mandatory Subordinated Debt* – MSD),
- proposal of creating private system of deposit insurance *cross-guarantee contracts system* – CGC,
- and other proposals.

Notwithstanding none of the above proposals of systemic methodological solutions is a realistic alternative for Basel Capital Accord, some projects might be included in the planned modifications aiming at improving the Basel framework.

¹⁹ R. Demmel: *Economic capital measurement. What will the future bring?* KPMG, „Basel Briefing” 13, January 2008.