

Edyta Rutkowska-Tomaszewska

Doktor, Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Uniwersytet Wrocławski

Nowe ujęcie zaleceń nadzorczych przez Komitet Bazylejski

1. Uwagi wstępne

W drugiej połowie 2008 r.¹ rynek finansowy na świecie został dotknięty głębokim kryzysem. Od upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers Holding Inc w dniu 15 września 2008 r. nastąpiło gwałtowne załamanie na rynku międzybankowym, którego skutki są odczuwalne także w Polsce².

Kryzys na rynku finansowym ujawnił konieczność podejmowania kompleksowych działań interwencyjnych i regulacyjnych zmierzających do podtrzymania stabilności systemu finansowego globalnie, jak i na krajowych rynkach finansowych. Inicjatywy te w pierwszej kolejności zabezpieczały płynność instytucji bankowych (kredytowych) z uwagi na zjawiska identyfikowane jako stanowiące

¹ Wśród ekonomistów nie ma jednomyślności, jeśli chodzi o ustalenie momentu rozpoczęcia ostatniego kryzysu finansowego. Niektórzy stoją na stanowisku, iż za oficjalną datę należy przyjąć sierpień 2007 r., czyli miesiąc, w którym banki centralne po raz pierwszy od wielu lat zmuszone były podjąć kroki interwencyjne w celu przywrócenia płynności na rynku bankowym. Jak się jednak wydaje, za moment rozpoczęcia kryzysu finansowego większa część ekonomistów, analityków finansowych oraz publicystów uznaje dzień upadku jednego z największych banków inwestycyjnych – Lehman Brothers, skutkujący zupełnym załamaniem rynków kredytowych oraz rynków papierów wartościowych, tj. 15 września 2008 r. – W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 25.

² Szerzej na temat kryzysu na rynku finansowym w Polsce oraz kompleksowych działaniach związanych z przeciwdziałaniem jemu patrz: *Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009*, Komisja Nadzoru Finansowego, *Materiały i opracowania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego*, Warszawa UKNF 2010; W. Nawrot, op. cit., s. 25-82; A. Sopoćko, *Kryzys finansowy 2008 r. Jak bardzo przydatne są lekcje z przeszłości*, (w:) A.Z. Nowak, S. Nowak, A. Sopoćko, *Rynki finansowo-ubezpieczeniowe w warunkach kryzysu*, Warszawa 2009, s. 22-36; A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przewyżyczenia*, Difin, s. 45-58, 241-283.

bezpośrednie przyczyny kryzysu – przyczyny załamania się funkcjonowania światowego systemu finansowego od połowy 2007 r., tj.: hossa na rynku kredytów hipotecznych o niskim standardzie w Stanach Zjednoczonych, powszechne wykorzystywanie sekurytyzacji i derywatów kredytowych do dystrybucji ryzyka³ i znaczny udział w transakcjach rynkowych wyłączonych spod nadzoru, alternatywnego systemu bankowego (shadow banking system)⁴. Przyczyn światowego kryzysu finansowego należy więc upatrywać w rozwoju nowoczesnych instrumentów finansowych, a przede wszystkim w niekontrolowanym ich wykorzystaniu, a także w globalizacji, która powoduje zmniejszenie możliwości nadzoru nad działalnością instytucji finansowych, zwiększając jednocześnie ryzyko dotyczące inwestycji⁵.

Rozwój sytuacji kryzysowej wskazywał na obszary priorytetowe dla kompleksowych działań, a nadrzędnym ich celem było zachowanie stabilności systemu finansowego i minimalizacja kosztów kryzysu w sferze realnej.

Kryzys spowodował, że rynek stracił zaufanie do wypłacalności i płynności wielu instytucji bankowych, a słabości w sektorze bankowym ujawniły się także w całym systemie finansowym i realnej gospodarce, co spowodowało ogromne problemy z płynnością i dostępnością kredytów. Wskazał jednocześnie, że zaburzenia występujące na poszczególnych rynkach cząstkowych globalnego systemu finansowego, mogą rozprzestrzeniać się na inne rynki, ograniczając znacznie ich płynność i ujawniając niedostatki płynności w instytucjach finansowych. Dlatego też konieczne było podjęcie skoordynowanych, wielopłaszczyznowych działań ze strony tak krajowych, jak i międzynarodowych instytucji, w tym także przez Komitet Bazylejski.

³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Global Financial Stability Report*, październik 2009. www.imf.org.

⁴ T. Geithner, *Reducing Systemic Risk In a Dynamic Financial System*, wykład dla Economic Club of New York, 9 czerwca 2008. Źródło: <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2008/tfg080609.html>.

⁵ M. Kalinowski (w:) M. Kalinowski (red.), *Rynki finansowe w warunkach kryzysu*, CeDeWu, WSB, Gdańsk-Warszawa 2009, s. 13.

2. Rola Komitetu Bazylejskiego

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Komitet ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych⁶) – Basel Committete on Banking Supervision (dalej: Komitet Bazylejski) – powstał pod koniec 1974 r. przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei. Utworzony został przez prezesów banków centralnych państw należących do Grupy Dziesięciu (G10)⁷. Funkcjonowanie Komitetu Bazylejskiego jest oparte na wielostronnej współpracy – przede wszystkim banków centralnych oraz organów odpowiedzialnych za nadzór bankowy i finansowy. W celu identyfikacji zagrożeń dla międzynarodowego sektora bankowego i przeciwdziałania im Komitet Bazylejski kooperuje również z Komisją Europejską, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Grupą Banku Światowego i Instytutem Stabilności Finansowej⁸. Formułuje ogólne standardy nadzoru, zaleca wytyczne⁹, najlepsze

⁶ Początkowo Bazylejski Komitet Uregulowań i Nadzoru Praktyk Bankowych, nazywany również Komitetem Cooka od nazwiska pierwszego przewodniczącego lub Komitetem Bazylejskim, później zmienił nazwę na Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego.

⁷ Wówczas G 10 tworzyły: Belgia, Francja, Holandia, Japonia, Kanada, Luksemburg, RFN, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy.

⁸ Instytut Stabilności Finansowej został utworzony w 1999 r. wspólnie przez Komitet Bazylejski i Bank Rozrachunków Międzynarodowych, a głównym jego zadaniem jest wspomaganie nadzorców finansowych na całym świecie w usprawnianiu i wzmacnianiu ich systemów finansowych, a więc troska o stabilność międzynarodowego sektora bankowego.

⁹ Na temat roli Komitetu Bazylejskiego, potrzeb regulacji rynków finansowych w zakresie bankowości międzynarodowej oraz roli Komitetu Bazylejskiego patrz szerzej: E.M. Kądziała, *Globalne regulacje w bankowości*, (w:) S. Heffernan, *Nowoczesna Bankowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 207-263; K. Jackowicz, *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Warszawa 2004, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, s. 323-380; J.K. Solarz, *Bankowość międzynarodowa. Analiza instytucjonalna*, Biblioteka Bankowca, Twigger, Warszawa 2004, s. 134-143; K. Mitrega – Niestrój, *Znaczenie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego w global governance*, (w:) J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Difin, Warszawa 2008, s. 29-39; M. Koterwas, *Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, *Bank i Kredyt* 2003, nr 10, s. 56-66; E. Miklaszewska, *Globalizacja i integracja rynków finansowych a ewolucja systemów regulacyjnych*, (w:) *Polska a Euro – Szanse i wyzwania*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, s. 11-20; T. Nieborak, *Realizacja zaleceń Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego dotyczących procesu powstawania i funkcjonowania banku w polskim prawie bankowym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2001, nr 1-2; T. Nieborak, *Polskie prawo bankowe a międzynarodowe standardy przeprowadzania i egzekwowania bankowych czynności nadzorczych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2002, nr 1.

praktyki w nadziei, że poszczególne władze podejmą kroki w celu ich wdrożenia w ramach szczegółowych uzgodnień – ustawowych lub innych – które są najlepiej dostosowane do ich systemów krajowych. W ten sposób Komitet Bazylejski zachęca do wypracowania wspólnego podejścia i wspólnych norm, bez próby szczegółowej harmonizacji nadzoru krajów członkowskich.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego jest dziś jednym z największych uczestników *global governance*¹⁰ w obszarze międzynarodowego systemu bankowego, biorąc aktywny udział w wielostronnej współpracy w obszarze problemów związanych z nadzorem bankowym. Przyczynia się on przez to do stabilności i bezpieczeństwa sektorów bankowych na świecie. Jego celem jest polepszanie rozumienia podstawowych kwestii dotyczących nadzoru i poprawa jego jakości w skali międzynarodowej. Nadzór bankowy jest niezbędny w skali pojedynczego kraju dla zapewnienia bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach oraz stabilności sektora bankowego. Należy jednak podkreślić, że w warunkach globalizacji, a co za tym idzie – wolności przepływu kapitału, konieczna jest międzynarodowa współpraca w sferze nadzoru bankowego, aby przeciwdziałać pojawianiu się i rozpowszechnianiu kryzysów bankowych.

Działania Komitetu polegają na wymianie informacji dotyczących problemów nadzoru między krajami i wypracowaniu wspólnego ponadnarodowego podejścia do tych kwestii. Tam, gdzie jest to konieczne, Komitet formułuje standardy nadzoru bankowego i wytyczne oraz rekomenduje najlepsze praktyki, oczekując, że władze poszczególnych państw podejmą kroki w celu ich wdrożenia, biorąc pod uwagę wewnętrzne uwarunkowania (np. Bazylejskie umowy kapitałowe, Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego, Nadzór bankowości transgranicznej).

¹⁰ *Global governance* w obszarze międzynarodowego systemu finansowego ma przyczynić się z jednej strony do zapobiegania kryzysom finansowym, a zatem do bieżącego wychwytywania zagrożeń, a z drugiej strony, jeżeli kryzys wystąpiłby – do skutecznego przeciwdziałania mu. Dlatego też istotna jest współpraca na szczeblu międzynarodowym. *Governance* oznacza odejście od hierarchii na rzecz podejścia sieciowego. *Global governance* w podejściu sieciowym w międzynarodowym systemie finansowym powinien być oparty na kooperacji i wspomnianej wcześniej wspólnej zdolności jego uczestników do identyfikowania i rozwiązywania problemów.

Nie ma on żadnej formalnej ponadpaństwowej władzy, a jego postanowienia nie mają mocy prawnej. Komitet nie nakazuje, ale zachęca do współpracy suwerenne podmioty, proponuje rozwiązania i koordynuje działania. Współpraca w obszarze regulacji międzynarodowej bankowości koordynowanej przez Komitet Bazylejski dokonuje się poprzez *soft law*. Ustanawianie standardów odbywa się przez niewiążące porozumienia osiągnięte przez zaangażowane podmioty (głównie banki centralne i instytucje nadzorcze), które są następnie wdrażane na szczeblu krajowym przez presję podmiotów zaangażowanych w ten proces, po dostosowaniu do lokalnego prawa i przy współdziałaniu sił rynkowych.

3. Charakter prawny zaleceń nadzorczych Komitetu Bazylejskiego

Dla zapewnienia harmonizacji systemów finansowych i nadzoru na całym świecie oraz budowania stabilnego systemu bankowego i finansowego ogromne znaczenia mają tzw. standardy bazylejskie. Są to zalecenia oraz inne oficjalne analizy i dokumenty Komitetu Bazylejskiego, które są wprowadzane nie tylko przez państwa będące jego członkami¹¹, lecz także przez państwa, w których funkcjonują aktywnie banki międzynarodowe. Stworzenie pewnego minimum miało na celu harmonizację systemów finansowych i nadzoru na całym świecie oraz pomoc krajom rozwijającym się w budowaniu stabilnego systemu bankowego i finansowego. Z formalnego punktu widzenia standardy bazylejskie nie mają mocy obowiązującej. Pobudzają jednak do działań regulacyjnych także organy Unii Europejskiej, przez co kształtują krajowe prawo bankowe państw członkowskich.

¹¹ Członkami Komitetu są m.in.: Argentyna, Australia, Belgia, Brazylia, Kanada, Chiny, Francja, Niemcy, Hongkong, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Rosja, Arabia Saudyjska, Singapur, Republika Południowej Afryki, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Countries are represented by their central bank and also by the authority with formal responsibility for the prudential supervision of banking business where this is not the central bank. Kraje są reprezentowane przez ich bank centralny, a także przez organ odpowiedzialny za nadzór nad działalnością bankową, w przypadku gdy nie jest bankiem centralnym. The present Chairman of the Committee is Mr Nout Wellink, President of the Netherlands Bank, who succeeded Mr Jaime Caruana on.

Należą one do regulacji ostrożnościowych precyzujących pewne minimalne wymagania dotyczące sytuacji finansowej banku lub też ustalających zakres, skalę, tryb i warunki działania. Funkcją regulacji ostrożnościowych jest przede wszystkim ograniczenie możliwości podejmowania nadmiernego ryzyka przez banki oraz podwyższenie bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego. Regulacje ostrożnościowe mają na celu zminimalizowanie ewentualnych kosztów społecznych bankructwa banku (które mogłyby doprowadzić do kryzysu finansowego), przy równoczesnym zapewnieniu tego, żeby banki nie korzystały z faktu podlegania specjalnemu prawodawstwu, np. w związku ze szczególną ochroną prawną¹². Regulacje ostrożnościowe można sklasyfikować jako regulacje ilościowe oraz regulacje jakościowe. Pierwsze z nich stanowią dla banku obostrzenie w formie bezwzględnych wielkości liczbowych lub pewnych proporcji pomiędzy wymiernymi pozycjami bilansowymi, gdzie punktem odniesienia jest z reguły wielkość funduszy własnych banku. Regulacje jakościowe wskazują obowiązujący tryb, zasady czy też procedury postępowania, pozostawiając samym bankom określenie skali aktywności, albo też uzupełniając odpowiednie regulacje ilościowe¹³.

4. Kierunki i istota najnowszych regulacji Komitetu Bazylejskiego

W ostatnim czasie, w związku z kryzysem na rynku finansowym, głównym celem Komitetu Bazylejskiego stało się stworzenie programu reform zmierzających do zwiększenia odporności sektora bankowego na sytuacje kryzysowe, co może sprzyjać bardziej zrównoważonemu rozwojowi rynku w przyszłości. Komitet Bazylejski rozpoczął proces nowelizacji międzynarodowych standardów nadzorczych dotyczących płynności. Prowadzone są konsultacje zmierzające do

¹² E. M. Kądziela, *Globalne regulacje w bankowości*, (w:) S. Heffernan, op. cit., s. 210.

¹³ E. Fojcik-Mastalska, *Regulacje ostrożnościowe Unii Europejskiej*, (w:) W. Pyziół (red. nauk.), *Encyklopedia prawa bankowego*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, stan prawny na dzień 29.08.2002, zestaw nowelizujący nr 10, s. 630.

dalszego uszczegóławiania przedstawionych propozycji, które będą następnie przyjęte przez organy nadzoru w poszczególnych krajach. Nowe zalecenia Komitetu Bazylejskiego mają zostać przygotowane do końca tego roku i przewiduje się, że wejdą w życie w 2012 lub 2013 r. Podkreśla się konieczność wprowadzenia procedur prognozowania przepływów pieniężnych, wyznaczania limitów płynności oraz przeprowadzania testów warunków skrajnych.

Nowe zalecenia Komitetu Bazylejskiego stanowią propozycję wzmocnienia globalnego kapitału i płynności. Postulują one podnoszenie jakości, spójności i przejrzystości bazy kapitałowej. To gwarantuje, że system bankowy jest bardziej zdolny do absorpcji wstrząsów wynikających ze stresu finansowego i gospodarczego, niezależnie od źródła, tym samym zmniejszenie ryzyka przecieku z sektora finansowego do realnej gospodarki i pokrycia strat, podniesienia jakości poziomu 1 bazy kapitałowej i jego harmonizacji z innymi elementami struktury kapitału. Komitet proponuje zwiększenie wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego kontrahentów wynikających z instrumentów pochodnych, repo papierów wartościowych i działalności finansowej. Podkreśla znaczenie nadzoru oceny adekwatności ryzyka płynności banku, zarządzania i poziomu płynności oraz znaczenie skutecznej współpracy między organami nadzoru w przewyżnianiu problemów związanych z zapewnieniem stabilności systemu bankowego.

Warto zwrócić uwagę, że kapitał własny (lub regulacyjny) nie może, ze względu na swój księgowy charakter, stanowić właściwego zabezpieczenia płynności. W tym kontekście i zgodnie z duchem wszelkich regulacji i wytycznych nadzorczych modele zarządzania płynnością powinny być przede wszystkim powiązane z całościowym systemem zarządzania ryzykiem banku, co wynika wprost z charakteru ryzyka płynności, którego źródłem są często inne czynniki ryzyka bankowego, jak ryzyko kredytowe, rynkowe, operacyjne czy reputacji. Jednocześnie, im bardziej zróżnicowana i skomplikowana jest działalność ban-

ku, tym silniejsze powinny być metody zarządzania jego płynnością (zasada proporcjonalności)¹⁴.

Komitet Bazylejski kładzie nacisk na następujące obszary zarządzania ryzykiem płynności: system zarządzania płynnością i nadzór władz banku, zasady polityki płynności, metodologię pomiaru płynności, plany zarządzania płynnością finansową (z uwzględnieniem waluty płynności), kontrolę wewnętrzną i nadzorczą, dyscyplinę informacyjną (nadzorczą i rynkową). Specyficzny charakter ryzyka płynności i różnorodność podmiotów, do jakich stosują się wytyczne, powoduje, że Komitet Bazylejski sugeruje wprowadzenie elastycznych rozwiązań regulacyjnych.

Określenie jednolitych ilościowych norm nadzorczych dla różnorodnych banków funkcjonujących w obszarze UE jest niezwykle trudne i ustalenie norm jakościowych do zarządzania płynnością banków wydaje się rozsądniejsze, gdyż umożliwia bankom dopasowanie do własnej specyfiki i pozycji na rynku. Warto jednak podkreślić, że możliwe i pożądane jest ustalenie przez poszczególne jurysdykcje pewnych standardowych ilościowych norm płynności obowiązujących wszystkie banki na danym rynku lokalnym, z jednoczesnym umożliwieniem określania komponentów tych norm na podstawie wewnętrznych metodologii (np. badania stabilności źródeł finansowania). Podejście to umożliwia kontynuację prac nad normami ilościowymi na poziomie europejskim w dalszej perspektywie¹⁵.

W świetle bieżących gwałtownych zmian rynkowych niezbędna jest weryfikacja modeli zarządzania płynnością w bankach oraz zasad zarządzania płynnością i dostosowanie ich do rozmiarów działalności i strategii biznesowej. Obszar stosowania wewnętrznych metodologii i modeli zarządzania ryzykiem płynności wymagają na obecnym etapie dalszych analiz, stąd konieczność stosowania się banków do „dobrych praktyk” rekomendowanych przez władze nadzorcze oraz

¹⁴ D. Letkowski, *Zarządzanie płynnością banków w zmienionym otoczeniu rynkowym w warunkach kryzysu – standardy polskie i międzynarodowe a polskie banki*, (w:) M. Kalinowski (red.), *Rynki finansowe w warunkach kryzysu*, CeDeWu, WSB, Gdańsk-Warszawa 2009, s. 248.

¹⁵ Ibid.

wypełnianie ilościowych nadzorczych norm płynności, co pozwala również na uzyskanie przez nadzór bankowy informacji niezbędnych do określenia sytuacji płynnościowej w sektorze bankowym.

Rekomendacje Komitetu Bazylejskiego wskazują na niedostatki scentralizowanego zarządzania płynnością, szczególnie w warunkach kryzysu. Wskazują ponadto na konieczność monitorowania i kontroli ryzyka płynności i zapewnienia finansowania dla wszystkich jednostek prawnych i linii biznesowych (w różnych walutach), biorąc pod uwagę prawne i operacyjne ograniczenia (limity ekspozycji – wewnątrzgrupowe i międzybankowe, limity płynności rynków i warunki transferów płynności)¹⁶.

Zdefiniowane „zintegrowane” zarządzanie płynnością (w odróżnieniu od zarządzania scentralizowanego na bazie skonsolidowanej – podejście rachunkowe) jest dla narodowych systemów korzystniejsze. Zarządzanie płynnością powinno odbywać się zarówno na poziomie grupy bankowej, jak i w podmiotach zależnych działających w krajach goszczących (na podstawie lokalnego prawa i zgodnie z nim), tak by były one zdolne do zachowania płynności (krótkoterminowej i strukturalnej) w sposób niezależny od „banku-matki”.

Warto podkreślić, że Komitet Bazylejski, w przypadku zarządzania ryzykiem płynności grupy operującej w skali międzynarodowej, wskazuje wymóg utrzymywania gotówki oraz zabezpieczeń zarówno w walucie krajowej, jak i obcej (walucie kraju goszczącego). Wymaga to wypracowania na szczeblu grupy bankowej konsensusu między utrzymywaniem płynnych aktywów (z uwzględnieniem waluty płynności), jako kontyngentu finansowania zagranicznych jednostek, oraz jego kosztem.

¹⁶ Ibid., s. 254.

5. Zasady racjonalnego zarządzania i nadzoru nad ryzykiem płynności¹⁷

Kluczową cechą kryzysu finansowego było nieprawidłowe i nieskuteczne zarządzanie ryzykiem płynności. Uznając potrzebę banków w zakresie poprawy zarządzania ryzykiem, płynności i kontroli ich ekspozycji na ryzyko płynności, Komitet Bazylejski we wrześniu 2008 r. wydał Zasady racjonalnego zarządzania ryzykiem płynności i nadzoru.

Podstawowa rola banków w procesie transformacji zapadalności depozytów krótkoterminowych do długoterminowych pożyczek sprawia, że banki z natury podatne są na ryzyko płynności¹⁸. Praktycznie wszystkie transakcje finansowe lub zobowiązania mają wpływ na płynność banku. Efektywne zarządzanie ryzykiem płynności pomaga zapewnić zdolność banku do spełnienia zobowiązań i przepływu środków pieniężnych, które są niepewne. Zarządzanie ryzykiem płynności ma zasadnicze znaczenie, ponieważ niedobór płynności w jednej instytucji może mieć konsekwencje dla całego systemu, rozwoju rynku finansowego.

Trudności z utrzymaniem płynności są często objawem innego problemu, jakim najczęściej będą straty spowodowane pierwotnymi w stosunku do ryzyka płynności czynnikami ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego czy rynkowego. Stąd ryzyko płynności pozostaje w ścisłym związku z pozostałymi rodzajami ryzyka działalności finansowej banku.

¹⁷ Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision, September 2008, tekst dostępny na stronie www.bis.org.

¹⁸ Ryzyko płynności banku można zdefiniować jako zagrożenie utratą zdolności do wywiązania się z bieżących zobowiązań oraz niezakłóconego prowadzenia działalności operacyjnej, kredytowej i inwestycyjnej. Ryzyko płynności banku definiuje się również jako zagrożenie z tytułu niedopasowania kwot należności i zobowiązań w poszczególnych przedziałach terminów zapadalności, w tym z tytułu nieterminowej spłaty wierzytelności banku oraz przedterminowego wycofania depozytów. Definicja ta akcentuje znaczenie ryzyka płynności w kontekście zarządzania aktywami i pasywami. Czynniki powodujące ryzyko płynności są różnorodne, tkwią zarówno w aktywach, jak i pasywach bilansu banku (oraz zależnościach między nimi), gdyż wszystkie operacje generujące przepływy pieniężne mogą być przyczyną zagrożenia płynności i strat finansowych.

Komitet Bazylejski stworzył wytyczne, które dotyczą zasad zarządzania i nadzoru nad ryzykiem płynności¹⁹.

Podkreślił, że bank jest odpowiedzialny za rozsądne zarządzanie i nadzór nad ryzykiem płynności, w związku z tym powinien ustanowić mocny system zarządzania ryzykiem płynności, który zapewni utrzymanie wystarczającej płynności, włączając w to tzw. poduszkę w postaci nieobciążonych płynnych aktywów wysokiej jakości, aby móc sprostać różnorodnym trudnym sytuacjom, łącznie z tymi niosącymi utratę lub utrudniony dostęp do niezabezpieczonych i zabezpieczonych źródeł. Nadzorcy powinni ocenić tak adekwatność posiadanego przez bank systemu zarządzania ryzykiem, jak i jego stan płynności i powinni podjąć natychmiastowe działania, jeśli bank ma problemy z któryś z tych dwóch elementów, po to, by chronić depozytariuszy i ograniczyć potencjalne szkody dla systemu finansowego.

Nadzorcy powinni komunikować się z innymi nadzorcami²⁰ i instytucjami publicznymi, jak banki centralne, tak w obrębie danego kraju, jak i na szczeblu międzynarodowym, w celu efektywnej współpracy w kwestii nadzoru i oceny zarządzania ryzykiem płynności. Komunikacja ta powinna się odbywać regularnie w zwykłych okresach oraz z większym natężeniem i częstotliwością w okresach napięcia. Podkreśla się wagę wzmocnienia wymiany informacji i współpracy między nadzorcami w celu efektywnego sprawowania nadzoru nad międzynarodowymi grupami bankowymi, dostarczania wskazówek dotyczących typów informacji do wymiany i różnych dostępnych kanałów komunikacji. Za-

¹⁹ Wprowadzone standardy zmierzały do zwiększenia odporności poszczególnych banków na ryzyko utraty źródeł finansowania; trzonem tej regulacji jest koncepcja time-to-wall, oznaczająca, że każdy bank musi być przygotowany do normalnego funkcjonowania przez 30 dni bez konieczności pozyskania wsparcia z zewnątrz. Banki zostały zobowiązane do dokonywania pomiaru wyspecyfikowanych miar płynności oraz ich raportowania (współczynnik płynności krótkoterminowej definiowany jako iloraz sumy wartości rezerw płynności – podstawowej i uzupełniającej – oraz wartości środków obcych niestabilnych).

²⁰ Uszczegółowienie zasad współpracy zostało określone w Zasadach postępowania kolegiów nadzorczych – dokument konsultacyjny wydany przez Komitet Bazylejski w marcu 2010 r. (Good Practice Principles on Supervisory Colleges – consultative paper March 2010) – tekst dostępny na stronie www.bis.org.

sady uzupełniają wcześniejsze publikacje Komitetu Bazylejskiego dotyczące transgranicznego nadzoru, których głównym celem jest zwiększenie wymiany informacji i współpracy pomiędzy organami nadzoru w celu wsparcia skutecznego nadzoru międzynarodowych grup bankowych, promowania zasad wspólnej pracy wśród organów nadzoru.

Komitet wprowadza globalny standard płynności minimalnej dla banków prowadzących działalność międzynarodową, który to standard zawiera wymóg 30-dniowego wskaźnika zabezpieczenia płynności, opartego na długoterminowym strukturalnym wskaźniku płynności. Schemat ten zawiera również ogólny zestaw mierników monitoringowych mających pomóc nadzorcom zidentyfikować i zanalizować trendy ryzyka płynności na poziomie banku oraz całego systemu.

Bank powinien posiadać zdrowe procedury identyfikacji, pomiaru, monitorowania i kontrolowania ryzyka płynności. Procedury te powinny zawierać zwarty system całościowego przewidywania przepływów pieniężnych wynikających z aktywów, pasywów i pozycji pozabilansowych dla odpowiednich horyzontów czasowych. Bank powinien zdefiniować i zidentyfikować ryzyko płynności, na jakie jest narażony, dla wszystkich podmiotów prawnych, filii i oddziałów pod jurysdykcjami, w których działa. Zapotrzebowania płynnościowe banku i źródła płynności dostępne, by sprostać tym zapotrzebowaniom, zależą w znaczącym stopniu od mieszanki produktów i działalności banku, struktury bilansu i profili przepływów pieniężnych jego zobowiązań bilansowych i pozabilansowych. Wynika z tego, że bank powinien ocenić każdą pozycję bilansową i pozabilansową łącznie z oddziaływaniem opcji wbudowanych i innych rodzajów ryzyka, które mogą mieć wpływ na źródła banku i jego korzystanie z funduszy, i powinien ocenić, jak te elementy wpłyną na ryzyko płynności.

Bank powinien uwzględnić powiązania między obciążeniem finansowym ryzykiem płynności a rynkowym ryzykiem płynności. Bank, który otrzymuje płynność z rynków kapitałowych, powinien wziąć pod uwagę, że te źródła mogą być bardziej niestabilne niż tradycyjne depozyty detaliczne. Poleganie na pełnym funkcjonowaniu i płynności rynków finansowych może być mało realistyczne, ponieważ

rynki środków finansowych i aktywów mogą wyczerpać się w czasach napięcia. Brak płynności rynku może utrudnić bankowi pozyskanie funduszy poprzez sprzedaż aktywów, a w związku z tym zwiększyć potrzebę płynności finansowej.

Bank powinien poczynić starania, by aktywa były roztropnie wycenione na podstawie dokładnej sprawozdawczości finansowej i odpowiednich standardów nadzorczych.

Władze banku ponoszą odpowiedzialność za rozsądną ocenę i zarządzanie czynnikami ryzyka, powinny więc opracować zestaw wskaźników pomocny w procesie rozpoznawania oznak podwyższonego ryzyka, słabych punktów w swojej pozycji ryzyka płynności lub potencjalnego zapotrzebowania na fundusze. Takie wskaźniki wczesnego ostrzegania powinny wskazać każdy negatywny trend i prowadzić do oceny sytuacji i ewentualnego działania zarządu w celu zminimalizowania narażenia banku na pojawiające się ryzyko.

6. Wzmocnienie kapitałowe sektora bankowego²¹

Zalecenia zawarte w dokumencie Komitetu Bazylejskiego z grudnia 2009 r. stanowią pakiet propozycji wzmocnienia globalnego kapitału i płynności, których celem jest promowanie bardziej odpornego na sytuacje kryzysowe sektora bankowego, i są uzupełnieniem wydanych we wrześniu 2008 r. roku przez Komitet Bazylejski Zasad racjonalnego zarządzania i nadzoru nad ryzykiem płynności.

Kryzys finansowy odcisnął swoje piętno również na potrzebach kapitałowych banków. Pogorszenie się płynności rynku finansowego, wzrost ryzyka inwestycyjnego, wzrost udziału zagrożonych aktywów w portfelu inwestycyjnym banków, wszystko to doprowadziło do znaczących strat netto w rachunkach zysków i strat i sprawiło, iż niektóre banki zaczęły borykać się z trudnościami w spełnieniu wymogów kapitałowych, w tym wskaźnika kapitałów podstawowych Tier 1. Instytucje bankowe musiały wzmocnić strukturę swojego bilansu w drodze do

²¹ Strengthening the resilience of the banking sector, December 2009 – tekst dostępny na stronie www.bis.org.

kapitalizowania banku, także z udziałem środków pochodzących z państwowych programów interwencyjnych.

Opublikowany przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zbiór najlepszych praktyk rynkowych w zakresie zarządzania ryzykiem finansowym w sektorze bankowym oraz utrzymywania bezpiecznego poziomu kapitałów przez banki zakłada efektywną reformę systemu Basel 2 (Nowa Umowa Kapitałowa) – poprzez dokapitalizowanie banków i zapewnienie kapitału wyższej jakości, stosowanie zabezpieczeń kapitałowych, wyższy kapitał w księgach obrotów bankowych, mierzenie i ograniczanie ryzyka nadmiernej płynności, surowsze zasady działania instrumentów pozabilansowych oraz stworzenie jednej definicji środków własnych. Kładzie się nacisk na przyjęcie wspólnej definicji kapitału regulacyjnego, która wyjaśniałaby, czy, a jeśli tak, to które instrumenty hybrydowe powinny być traktowane jako kapitał podstawowy (*Tier 1 capital* – kapitał poziomu 1, czyli fundusze podstawowe pochodzące od akcjonariuszy oraz zatrzymane zyski). Są to zatem te fundusze, które w pierwszym rzędzie są „zjadane” przez straty banków i zgodnie z zasadami zarządzania ryzykiem powinny pokryć je w całości, nie naruszając pieniędzy depozytariuszy).

Komitet zaleca, aby całkowity kapitał ustawowy składał się z następujących elementów: kapitału podstawowego (pierwszego poziomu) Tier 1 (kapitał na zasadzie kontynuacji działania), w którego ramach wyróżnia się: kapitał podstawowy akcji zwykłych i kapitał dodatkowy przy założeniu kontynuacji działania, oraz kapitału Tier 2 (drugiego poziomu).

Poza tym kapitał podstawowy, kapitał pierwszego poziomu (Tier 1) i kapitał całkowity muszą zawsze przekraczać jasno określone minima, odpowiednio x%, y% i z%, aktywów ważonych ryzykiem. Przeważającą formą kapitału pierwszego poziomu (Tier 1) musi być kapitał podstawowy (akcje zwykłe lub ich ekwiwalent dla spółek nieakcyjnych) i wszelkie zyski zatrzymane oraz ogólny dochód bez powiązanych dostosowań ustawowych (netto od nich).

Komitet Bazylejski jednocześnie zaleca, by dla każdej z trzech powyższych kategorii części składowych kapitału istniał jeden zestaw kryteriów, które muszą

być spełnione, by instrumenty mogły być przyporządkowane do odpowiedniej kategorii.

7. Zakończenie

Zmiany w otoczeniu finansowym banków i ich strategii, związanej z realizacją modelu transferu ryzyka, wzmacniają korelację i potęgują wpływ innych czynników ryzyka na ryzyko płynności, szczególnie w warunkach zaburzeń rynkowych. Zarządzanie płynnością powinno uwzględniać owe powiązania, poprzez właściwe umiejscowienia zarządzania płynnością w całościowym systemie zarządzania ryzykiem banku.

Obecnie podejmowane są próby określenia adekwatnych regulacji zarządzania ryzykiem płynności w bankach. W tym kontekście niezbędne jest powszechne zrozumienie dobrych praktyk w zakresie zarządzania płynnością banków i ich stosowania w praktyce. Jednocześnie zarządzanie płynnością banków musi być, z powodu powiązania rynków częściowych i rozprzestrzeniania się kryzysów, rozpatrywane w wymiarze międzynarodowym. Banki działające międzynarodowo napotkają problemy w zarządzaniu płynnością, wynikające z odmiennych regulacji rynkowych i nadzorczych. Należy podkreślić, że z punktu widzenia kraju goszczącego korzystne jest odpowiednio zdefiniowane (uwzględniające lokalne ograniczenia rynkowe i regulacyjne) zintegrowane zarządzanie płynnością w grupach bankowych działających międzynarodowo. Przy obecnym systemie powiązań instytucji finansowych i rynków finansowych i równoczesnym zróżnicowaniu obowiązujących regulacji działalności finansowej, tylko stabilność finansowa poszczególnych instytucji i rynków częściowych może stanowić gwarancję stabilności globalnego systemu finansowego²².

²² W tym znaczeniu stabilność finansowa jest także powszechnie definiowana „negatywnie” jako brak zagrożenia kryzysem finansowym, ale także jako stan, w którym nie występuje ryzyko systemowe, czyli sytuacja, w której kryzys obecny w jednym kraju czy regionie staje się bezpośrednią przyczyną niestabilności systemu finansowego w innym kraju czy regionie, a nawet osiąga wymiar międzynarodowy lub nawet globalny – A. Jurkowska-Zeidler, *Współczesne zasady zarządzania transgranicznymi kryzysami finansowymi w Unii Europejskiej*, (w:) M. Kalinowski (red.), op. cit., s. 30.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego jest dziś najważniejszym forum współpracy w zakresie nadzoru bankowego i w ciągu swojej historii stał się najistotniejszym ciałem wyznaczającym standardy w tym obszarze, jak również w szeroko pojętej bankowości międzynarodowej. Współpraca różnorodnych podmiotów jest niezbędna dla zachowania stabilności sektorów bankowych, jak i światowego systemu finansowego.

Doświadczenia kryzysu finansowego pokazały, jak niezwykle istotny jest problem zwiększania przejrzystości zasad ustanawianych przez Komitet Bazylejski, gdyż stały się one, co pokazały doświadczenia kryzysu finansowego, jednym z filarów nowego stabilnego ładu światowego systemu finansowego. Ujawnił on także potrzebę kontynuowania prac nad międzynarodowym nadzorem finansowym, gdyż nadzór tzw. krajowy, w warunkach globalizacji i integracji rynków finansowych, okazuje się niewystarczający, a dyskusje nad przyszłym jego kształtem nie ustają. Pojawiają się także postulaty, że główną rolę w tym nadzorze w przyszłości mógłby odegrać Bank Rozrachunków Międzynarodowych, który stałby się światową władzą finansową (*world financial authority*), a wówczas znaczenie Komitetu Bazylejskiego²³, odpowiedzialnego za nadzór bankowy, niewątpliwie umocniłoby się.

Coraz częściej padają głosy o konieczności przyspieszenia reform strukturalnych, w szczególności w Unii Europejskiej. Po wybuchu globalnego kryzysu finansowego bardziej też niż kiedykolwiek wcześniej zwraca się uwagę na potrzebę usankcjonowania dużej, prężnej organizacji międzynarodowej, wyposażonej w odpowiednie narzędzia prawne, która sprawowałaby pieczę nad globalnym systemem finansowym.

²³ K. Mitrega-Niestrój, *Znaczenie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego w global governance*, (w:) J. Nowakowski, T. Famulska (red.), op. cit., s. 39.