

## Wstęp

System bankowy powinien być stabilny i bezpieczny. Banki wchodzące w jego skład powinny unikać niekontrolowanego, nadmiernego ryzyka. Stabilność finansowa banku oznacza sprawne wypełnianie przypisanych mu funkcji, nawet w okresie wstrząsów o znacznej skali, i jest sytuacją odwrotną do nadmiernego, zagrażającego bankom ryzyka<sup>1</sup>. Ryzyko jest najczęstszą przyczyną kłopotów banków – może spowodować nie tylko kłopoty pojedynczego banku, ale również wywołać systemowy kryzys bankowy i w efekcie doprowadzić do utraty stabilności finansowej przez sektor bankowy, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla całego systemu finansowego, gospodarki i jej podmiotów. Z systemowym kryzysem bankowym mamy do czynienia w sytuacji pojawienia się wielu upadłości, zarówno w sektorze finansowym, jak i w obsługiwanym przez niego sektorze niefinansowym, mającym kłopoty z terminową obsługą zobowiązań. Efektem jest szybki wzrost zagrożonych należności kredytowych banków i wzrost zapotrzebowania banków na kapitał, a także dewaluacja aktywów, wzrost stóp procentowych i run deponentów na banki. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyliczył, że w latach 1970–2007 ujawniły się aż 124 kryzysy bankowe<sup>2</sup>. Skutki ostatniego, globalnego kryzysu finansowego XXI wieku odczuwalne są do dziś. Wystąpienie sytuacji kryzysowej w pojedynczej instytucji kredytowej czy też w całym sektorze, także w ujęciu globalnym, wiąże się zatem z podejmowaniem nadmiernego ryzyka bankowego, nierekompensowanego stosownymi zabezpieczeniami, pozwalającymi wchłonąć generowane straty (kapitał, rezerwy itd.). Mnogość rodzajów ryzyka utrudnia przy tym skuteczne, zintegrowane zarządzanie nim, wymagające powiązania komórek zarządzają-

---

<sup>1</sup> Czarnecki L., *Ryzyko w działalności bankowej. Nowe spojrzenie po kryzysie*, Studio EMKA, Warszawa 2011, s. 54.

<sup>2</sup> Laeven L., Valencia F., *Systemic Banking Crises: A New Database*, IMF Working Paper, WP/08/224, November 2008, s. 5.

cych poszczególnymi rodzajami ryzyka, realizujących strategię zarządzania ryzykiem danego banku, ze sobą oraz powiązania wszystkich ich działań w ramach ogólnej, jednolitej strategii zarządzania bankiem. Budowa strategii zarządzania ryzykiem bankowym wymaga określenia celów (priorytetowe i drugorzędne) i zadań zarządzania ryzykiem, przypisania czynności organom kontrolnym, kierowniczym i pracownikom tworzącym poszczególne szczeble organizacyjne odpowiedzialne za proces zarządzania ryzykiem, wypracowania szczegółowych zasad i procedur zarządzania ryzykiem, zgodnie z wymogami Bazylei III (pakiet CRD IV), przenoszonymi na grunt krajów członkowskich Unii Europejskiej stosownymi krajowymi aktami prawnymi. W przypadku Polski są to ustawy, rozporządzenia oraz uchwały i rekomendacje KNF (rozporządzenie Capital Requirements Regulation, w skrócie CRR<sup>3</sup>, nie wymaga implementacji, obowiązuje bezpośrednio w krajach członkowskich Unii Europejskiej). Konieczne jest wreszcie wskazanie zasad sprawowania kontroli wewnętrznej i audytu. Dotychczasowa obserwacja poczynań banków w zakresie kontroli ryzyka pozwala stwierdzić, że banki wykazują skłonność do podejmowania wyższego ryzyka w celu osiągnięcia wyższego zysku, co nie zawsze przynosi założone, pozytywne rezultaty. Banki koncentrują się na własnych korzyściach i biznesie, nie uwzględniając przy tym, w pożądanym stopniu, stwarzanego przez system finansowy ryzyka systemowego. Samokontrola banków w zakresie zarządzania ryzykiem i ich indywidualna ocena ryzyka nigdy nie będą więc wystarczające, co potwierdził ostatni kryzys finansowy, wskazując minusy liberalnej polityki, pozwalającej bankom stosować wewnętrzne modele oceny ryzyka. Poza tym banki, będąc powszechnie postrzegane jako instytucje zaufania publicznego, muszą zważać nie tylko na interesy własne, ale i na bezpieczeństwo interesariuszy. Dążenie do pomnażania dodatnich wyników finansowych, szczególnie status społeczny banków i ich strategiczne miejsce na rynku finansowym – to wszystko uzasadnia zatem poddawanie ich działania kontroli sprawowanej przez zewnętrzne instytucje, tworzące zewnętrzny system kontroli ryzyka.

System kontroli ryzyka bankowego w ujęciu teoretycznym to, według autorki pracy, skoordynowany, wykazujący określoną strukturę zespół instytucji (instytucje zewnętrzne i banki), metod ich działania, zasad organizacyjnych i norm prawnych oraz zespół instrumentów ostrożnościowych, wzajemnie ze sobą powiązanych, stanowiących spójną całość, realizujących nadrzędną funkcję, jaką jest ograniczanie ryzyka bankowego do akceptowalnych rozmiarów, niezagrażających bezpieczeństwu banków i ich interesariuszy, a także systemowi bankowemu jako całości, a w konsekwencji również rynkowi finansowemu i gospo-

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. Unii Europejskiej z 27.06.2013 r., L 176/1.

darce, zapewniając im ostatecznie stabilność finansową. Praktyka niestety nie odzwierciedla w pełni wskazanego modelu teoretycznego, ponieważ zewnętrzne instytucje kontroli ryzyka niedostatecznie korelują swoje zadania w obszarze kontroli ryzyka. Poza tym, elementy systemu kontroli ryzyka rozmieszczone są na wielu płaszczyznach, co utrudnia pełne wyodrębnienie wszystkich elementów tej złożonej struktury. Przykładem są instrumenty ostrożnościowe, wśród których nie ma jednoznacznego, klarownego rozróżnienia na instrumenty mikro- i makroostrożnościowe. Wykorzystuje się je bowiem jednocześnie na szczeblu mikroostrożnościowym, dążąc do kontroli ryzyka na płaszczyźnie działania poszczególnych banków, oraz na szczeblu makroostrożnościowym, chcąc zapewnić stabilność systemu finansowego jako całości, jego odporność na szoki i ograniczenie ryzyka systemowego. Kryzys finansowy udowodnił także, że zawiniły nie tylko banki, podejmując hazard moralny, czyli decydując o podjęciu ryzyka, którego konsekwencje przerzucono również na innych uczestników globalnego rynku finansowego, ale i jakość kontroli ryzyka bankowego nie była skuteczna. Pomimo istnienia tak wielu instytucji kontrolnych nie zdołano zapobiec jego wystąpieniu, co powinno być przecież czołowym zadaniem zewnętrznego, szeroko rozumianego *safety net*. Niedoskonała okazała się więc jednocześnie relacja instytucji kontroli ryzyka z bankami, powodując zawodność powiązań zewnętrznej i wewnętrznej linii obrony banków przed nadmiernym ryzykiem.

Celem monografii jest identyfikacja obecnego kształtu systemu kontroli ryzyka bankowego, ze szczególnym uwzględnieniem nadzorczej architektury instytucjonalno-regulacyjnej (nadzór jako twórca norm ostrożnościowych oraz jego wyprzedzające działania jako analityka monitorującego ich przestrzeganie i kondycję finansową banków) oraz działań własnych banków w omawianym obszarze, z równoczesnym wskazaniem towarzyszących omawianym zagadnieniom dylematów, a także przeprowadzeniem ich krytycznej oceny.

W rozważaniach przyjęto dwie zasadnicze płaszczyzny kontroli ryzyka – płaszczyznę instytucjonalną i instrumentalną. Instytucje kontroli ryzyka podzielono na płaszczyznę zewnętrzną względem banków (płaszczyzna globalna, płaszczyzna paneuropejska, płaszczyzny krajowe) i działania wewnętrzne banków (tworzenie i stosowanie procedury zintegrowanego zarządzania ryzykiem, będącej najważniejszą częścią bankowego systemu kontroli ryzyka, łącznie z rolą corporate governance w tym zakresie). Instrumenty kontroli ryzyka bankowego podzielono zaś na instrumenty ograniczania ryzyka i ograniczania skutków ryzyka, uwzględniając zarówno ich charakter wewnątrzbankowy, a także mikro- i makroostrożnościowy. Makroostrożnościowe spojrzenie na ryzyko i wykorzystanie znanych instrumentów mikroostrożnościowych do realizacji celów makroostrożnościowych jest efektem reformy globalnego systemu bankowego, będącej odpowiedzią na globalny kryzys finansowy XXI wieku.

Za najistotniejszy rodzaj instytucji zewnętrznych kontrolujących ryzyko bankowe uznaje się instytucje nadzorcze. Nadzorca bankowy musi się koncentrować na nadzorze indywidualnym banków i nadzorze sektora bankowego jako całości, lecz także na trendach o charakterze makroekonomicznym, które mogą zagrażać stabilności systemu bankowego i, szerzej, systemu finansowego. Nie oznacza to jednocześnie, że nadzór ma być nadmiernie surowy, a zakres jego regulacji tak rozległy, że sprowadzi się do zarządzania bankami. Do zadań nadzorczy powinny należeć: budowanie solidnych ram instytucjonalnych wspierających stabilność banków i natychmiastowa reakcja na pojawiające się nieprawidłowości, przesądzająca o skuteczności działania tego typu instytucji, która powinna szybciej i więcej wiedzieć niż banki. Trzeba zatem pamiętać, że rygor i szerokie uprawnienia nadzorcze sprzyjają stabilności systemu bankowego. Nie może się to jednak odbywać kosztem nadmiernego obniżenia efektów finansowych banków i stopnia ich samodzielności w podejmowaniu decyzji, gdyż stanowi to istotne naruszenie reguł funkcjonowania podmiotów w gospodarce rynkowej. Należy wprowadzać takie rozwiązania nadzorcze, które z jednej strony pozwolą na minimalizację ryzyka, a z drugiej strony nie ograniczą możliwości rozwoju niezależnych banków funkcjonujących w gospodarce rynkowej.

Ostatni kryzys finansowy ujawnił konieczność podjęcia w obszarze kontroli ryzyka bankowego wielu działań mających na celu:

- 1) przywrócenie dyscypliny zarządzania ryzykiem w instytucjach kredytowych, zwłaszcza w bankach ważnych systemowo, w kierunku ograniczenia ich dążeń do maksymalizacji zysku kosztem akceptacji ogromnego, często ekstremalnego ryzyka bankowego, oraz poprawę w zakresie stosowania w praktyce obowiązujących banki zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego,
- 2) stworzenie czytelnej struktury zewnętrznego systemu kontroli ryzyka, poprawę efektywności i koordynacji jego działania, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i regulacyjnym, mając na względzie jak najszybsze przywrócenie utraconej w konsekwencji wystąpienia kryzysu stabilności finansowej banków i unijnego sektora bankowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, postawiono w niniejszych rozważaniach następujące hipotezy główne:

1. Wielopłaszczyznowy system kontroli ryzyka bankowego nie jest systemem spójnym, brakuje jasnego podziału kompetencji działania zewnętrznych instytucji w obszarze kontroli ryzyka bankowego oraz zasad współpracy i wymiany informacji, a zdyscyplinowanie przestrzegania zasad wewnętrznego zarządzania ryzykiem na szczeblu pojedynczych banków także okazało się niewystarczające.
2. Podstawowym celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa sektora bankowego i jego klientów. Istnieje jednak, ujawniona postępującą

globalizacją i skutkami globalnego kryzysu finansowego, potrzeba jakościowej zmiany sprawowania nadzoru w kierunku dalszej poprawy jego skuteczności w zakresie wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami i przeciwdziałania ich wystąpieniu. Zmiany powinny uwzględniać doskonalenie stylu i sposobów sprawowania nadzoru, a także (przemyślaną i ocenioną pod kątem jej przyszłych skutków) modyfikację reżimu regulacyjnego, zapewniającą przestrzeganie zasady proporcjonalności.

3. Zapewnienie bankom skutecznej ochrony przed nadmiernym ryzykiem i jego negatywnymi skutkami wymaga równoległe ich własnych działań, zmierzających do budowy i prawidłowego wykorzystywania zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem. Powinien on zajmować, w wielopłaszczyznowym systemie kontroli ryzyka bankowego, miejsce nadrzędne. Bankowe procedury zarządzania ryzykiem muszą przy tym uwzględniać obowiązujące regulacje nadzorcze w tym zakresie, również normy ostrożnościowe, wzmocnione przez Bazyleę III.

Wylonione na tej podstawie hipotezy szczegółowe brzmią:

1. Banki są w stanie zbudować skuteczną strategię zintegrowanego zarządzania ryzykiem, zgubne okazują się jednak odstępstwa od jej bezwzględnego stosowania w praktyce, gdy priorytetem banku staje się maksymalizacja zysku.
2. Skłonność banków do maksymalizacji stopy zwrotu z kapitału zakładowego skutkuje akceptacją pojawienia się ryzyka ekstremalnego. W takiej sytuacji wyprzedzające, skoordynowane działania zewnętrznych instytucji kontroli ryzyka, w tym nadzoru, hamujące wyprzedzająco niebezpieczne decyzje banków, jako instytucji publicznego zaufania, są niezbędne.
3. Wdrożenie, prowadzenie i doskonalenie skutecznej polityki nadzorczej jest w stanie przynieść pożądane rezultaty w zarządzaniu ryzykiem bankowym, zarówno w rozproszonym, jak i zintegrowanym modelu nadzoru. Występuje przy tym konieczność koordynacji polityki nadzorczej z wewnętrzną polityką zarządzania ryzykiem banku, z jednoczesnym zachowaniem proporcjonalności działań nadzorczych, co powinno wpływać stabilizująco na działalność sektora bankowego i koniunkturę gospodarczą.
4. Objęcie scentralizowanym (zintegrowanym), wyposażonym w skuteczne narzędzia nadzorem unijnym paneuropejskich instytucji kredytowych i finansowych (przy założeniu dalszego rozwoju zjawisk globalizacji finansowej), sprawowanym przez EBC, może przyczynić się do zachowania równowagi systemów bankowych oraz wyeliminowania występujących dotychczas słabości nadzorców krajowych, z jednoczesnym zobligowaniem ich do rzetelnej rewizji finansowych decyzji banków zagranicznych goszczących na ich terenie.

Uwzględniając cel rozważań i postawione hipotezy, dążąc do ich weryfikacji, podzielono rozważania na cztery części poruszające odpowiednio następujące zagadnienia:

1. Płaszczyzny systemu kontroli ryzyka bankowego z koncentracją na podmiotach tworzących zewnętrzny system kontroli ryzyka i ich działania w omawianym obszarze. Do najważniejszych, globalnych i unijnych, instytucji regulacyjno-kontrolnych zaliczono: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) i jego komitety oraz instytucje niezależne działające przy BIS, instytucje nadzoru makro- i mikroostrożnościowego na szczeblu krajowym i paneuropejskim, organy resolution, instytucje gwarantowania depozytów oraz instytucje samorządu bankowego.
2. Organizacja nadzoru finansowego w krajach UE i na szczeblu wspólnotowym, ocena kierunku zachodzących zmian nadzorczych i regulacyjnych, proporcjonalność regulacyjna.
3. Kluczowe reguły wewnętrznego zarządzania ryzykiem przez bank w świetle obowiązujących regulacji i rekomendacji nadzorczych. Budowa zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem banku, stanowiącego wewnętrzną linię obrony jego bezpieczeństwa (infrastruktura zintegrowanego zarządzania ryzykiem banku, znaczenie nadzoru właścicielskiego, identyfikacja i kwantyfikacja poziomu ryzyka podejmowanego przez bank, monitoring wdrożonych procedur zarządzania ryzykiem).
4. Instrumenty redukcji ryzyka bankowego i jego skutków, w tym regulacje ostrożnościowe (pakiet CRD IV) oraz ich konsekwencje dla sektora bankowego UE, także polskiego, oraz wewnętrzne działania banku na rzecz ograniczania ryzyka i jego konsekwencji.

Przygotowując monografię, posłużono się metodą krytycznej analizy literatury i regulacji prawnych oraz metodą opisową. Posłużono się też metodą indukcji i metodą dedukcji. Dzięki zebranych materiałom źródłowym i ich analizie poczyniono bowiem stosowne uogólnienia dotyczące omawianego zagadnienia, a dzięki dedukcji przyjęto zasadnicze wzorce działania zewnętrznych instytucji kontroli ryzyka i banków, rozwijając na nich dalsze, bardziej szczegółowe wnioski.

Rozważania oparto na przeglądzie dostępnej, zróżnicowanej literatury poświęconej problemom ryzyka i jego kontroli, składającej się z polskich i obcojęzycznych pozycji zwartych oraz artykułowych. Wykorzystano także wiele aktów prawnych stanowiących źródło obowiązującego prawa regulującego działalność banków, nadzoru finansowego i innych instytucji kontroli ryzyka bankowego, zarówno na terenie RP, jak i Unii Europejskiej. Cennym źródłem informacji były też oficjalne strony internetowe krajowych i zagranicznych regulatorów i podmiotów rynku finansowego.