

Finanse

Wpływ regulacji kapitałowych i płynnościowych sektora bankowego na wzrost gospodarczy Polski

pod redakcją

Moniki Marcinkowskiej i Piotra Wdowińskiego



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

**Wpływ regulacji
kapitałowych i płynnościowych
sektora bankowego
na wzrost gospodarczy Polski**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Finanse

Wpływ regulacji kapitałowych i płynnościowych sektora bankowego na wzrost gospodarczy Polski

pod redakcją
Moniki Marcinkowskiej i Piotra Wdowińskiego



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Monika Marcinkowska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Katedra Bankowości, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5
Piotr Wdowiński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Ekonometrii, Katedra Ekonometrii, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT
Stanisław Kasiewicz

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
Stämpfli Polska Sp. z o.o.
Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Authors, Łódź 2016
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06750.14.0.K

Ark. wyd. 17,0; ark. druk. 20,5

ISBN 978-83-7969-464-8
e-ISBN 978-83-8088-523-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wstęp (<i>Monika Marcinkowska, Piotr Wdowiński</i>)	9
1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU BADAWCZEGO (STANISŁAW FLEJTERSKI, MONIKA MARCINKOWSKA, PIOTR WDOWIŃSKI)	15
2. REGULACJE SEKTORA BANKOWEGO A WZROST GOSPODARCZY – PODSTAWOWE WSPÓŁZALEŻNOŚCI TEORETYCZNE (SŁAWOMIR BUKOWSKI)	25
2.1. „Płytkie” i „głębokie” determinanty wzrostu gospodarczego	25
2.2. Rozwój finansowy a wzrost gospodarczy	26
2.3. Rozwój i funkcjonowanie sektora bankowego jako instytucjonalnej determinanty rozwoju finansowego i wzrostu gospodarczego	29
2.4. Regulacje sektora bankowego i instrumenty regulacyjne	34
2.5. Skutki regulacji sektora bankowego dla wzrostu gospodarczego – podstawowe współzależności	37
3. BAZYLEA III I PAKIET CRD IV/CRR – CHARAKTERYSTYKA WYMOGÓW KAPITAŁOWYCH I PŁYNNOŚCIOWYCH	41
3.1. Rys historyczny bazylejskich standardów kapitałowych (<i>Monika Marcinkowska</i>)	43
3.2. Charakterystyka regulacji kapitałowych (<i>Monika Marcinkowska</i>)	47
3.2.1. Współczynnik wypłacalności	47
3.2.2. Bufory kapitałowe	66
3.2.3. Wskaźnik dźwigni	73
3.3. Charakterystyka wymogów płynnościowych (<i>Mariusz Zygierewicz</i>)	76
4. REGULACJE SEKTORA BANKOWEGO A WZROST GOSPODARCZY – WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH	93
4.1. Wpływ regulacji kapitałowych i norm płynności na gospodarkę (<i>Monika Marcinkowska</i>)	93

4.1.1.	Wpływ norm kapitałowych na gospodarkę	93
4.1.2.	Wpływ norm płynności na gospodarkę	100
4.1.3.	Podsumowanie	103
4.2.	Bazylea III – przegląd wyników badań (<i>Monika Marcinkowska</i>)	104
4.2.1.	Wpływ Bazylei III i CRD IV/CRR na banki	104
4.2.2.	Wpływ Bazylei III i CRD IV/CRR na gospodarkę	111
4.3.	Podsumowanie (<i>Sławomir Bukowski, Monika Marcinkowska, Mariusz Zygierewicz</i>)	117
5.	BAZYLEA III A SEKTOR BANKOWY W POLSCE – POTENCJALNE SCENARIUSZE REAKCJI BANKÓW	123
5.1.	Wymogi kapitałowe (<i>Monika Marcinkowska</i>)	124
5.1.1.	Zwiększenie funduszy własnych	125
5.1.2.	Zmniejszenie wymogów kapitałowych na pokrycie ryzyka (aktywów ważonych ryzykiem)	133
5.1.3.	Empiryczne dowody realizacji scenariuszy dostosowywania się banków do nowych regulacji kapitałowych	140
5.2.	Wymogi płynnościowe (<i>Mariusz Zygierewicz</i>)	150
5.2.1.	Kanały transmisji szoków płynnościowych oraz potencjalne scenariusze reakcji banków	150
5.2.2.	Wymóg zarządzania płynnością na poziomie jednostkowym	153
5.2.3.	Wskaźnik LCR – definicja pozycji zaliczonych do środków płynnych	156
5.2.4.	Wskaźnik LCR – niestabilny charakter depozytów od klientów niedetalicznych	158
5.2.5.	Ograniczone przypięty środki na potrzeby wskaźnika LCR	161
5.2.6.	Klasyfikowanie lokat banków spółdzielczych w bankach zrzeszających na potrzeby norm płynności	162
5.2.7.	Wskaźnik NSFR	165
5.2.8.	Terminy wejścia w życie nowych norm płynności	166
5.3.	Potencjalne scenariusze reakcji polskich banków – podsumowanie (<i>Monika Marcinkowska</i>)	168
5.3.1.	Potencjalne działania dostosowawcze banków – synteza	168
5.3.2.	Wybór najbardziej prawdopodobnego scenariusza dla Polski	174
6.	MAKROEKONOMICZNE SKUTKI REGULACJI KAPITAŁOWYCH I PŁYNNOŚCIOWYCH – WERYFIKACJA EMPIRYCZNA (<i>PIOTR WDOWIŃSKI</i>)	187
6.1.	Wprowadzenie	187
6.2.	Kanały transmisji regulacji na wzrost gospodarczy	189
6.3.	Model panelowy	192
6.3.1.	Dane statystyczne	192
6.3.2.	Specyfikacja	197
6.3.3.	Estymacja	212

6.4.	Kwartalny model makroekonometryczny	215
6.4.1.	Dane statystyczne	220
6.4.2.	Specyfikacja	221
6.4.3.	Estymacja	232
6.4.4.	Symulacja	245
6.5.	Synteza analiz empirycznych	252
7.	POLITYKA OSTROŻNOŚCIOWA REGULACYJNO-NADZORCZA – OCENA KORYZYSI I KOSZTÓW (MARIUSZ ZYGIEREWICZ)	255
7.1.	Wprowadzenie	255
7.2.	Polityka makroostrożnościowa	256
7.3.	System uporządkowanej likwidacji banków	260
7.4.	Unia bankowa	264
7.5.	Dyrektywa w sprawie systemu gwarantowania depozytów	268
7.6.	Raport Liikanena	269
7.7.	Płynność śróddzienna	271
7.8.	Zmiana ustawy – <i>Prawo bankowe</i>	272
7.9.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawy – <i>Prawo bankowe</i>	273
7.10.	Zmiany ustaw o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym	274
7.11.	Tworzenie odpisów aktualizujących na oczekiwane straty	277
7.12.	Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych	276
7.13.	Zmiana rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie	279
7.14.	Podatek od transakcji finansowych	282
7.15.	Podatek dochodowy od osób prawnych i fizycznych	285
7.16.	Podatek od niektórych instytucji finansowych	286
8.	REKOMENDACJE DLA POLITYKI OSTROŻNOŚCIOWEJ (STANISŁAW FLEJTERSKI, MONIKA MARCINKOWSKA, PIOTR WDOWIŃSKI, MARIUSZ ZYGIEREWICZ)	289
	ZAKOŃCZENIE (MONIKA MARCINKOWSKA, PIOTR WDOWIŃSKI, MARIUSZ ZYGIEREWICZ)	299
	BIBLIOGRAFIA	303
	SPIS TABEL	323
	SPIS RYSUNKÓW	325
	O AUTORACH	327

Wstęp

Stanowienie norm prawnych kształtujących podstawy funkcjonowania sektora bankowego jest koniecznością. Trudno wszelako o znalezienie optimum regulacyjnego, które z jednej strony umożliwi osiągnięcie kluczowych celów regulacji (zapewnienie bezpiecznego i stabilnego działania banków), ale z drugiej – nie spowoduje nadmiernych kosztów i nie ograniczy konkurencyjności banków. Wraz ze zmianami na rynkach i przemianami zachodzącymi w bankach rośnie nasza wiedza odnośnie do tego jak zapewniać bezpieczeństwo sektora bankowego. Wprowadza się zatem nowe regulacje, które mają doskonalić już istniejące normy, ograniczając przy tym ich ewentualne negatywne konsekwencje.

Trzeba przy tym zauważyć, że regulacje bankowe są efektem kompromisu (Marcinkowska 2013b). O ile zasadniczy cel jest bezsporny, to jednak szczegółowe oczekiwania różnych interesariuszy mogą znacząco się różnić. Wdrażanie nowych przepisów nie jest przy tym pozbawione kosztów. Regulatorzy muszą zatem dokonywać wyborów. Stoi przed nimi bowiem trudne zadanie wyważenia celu ustanawiania regulacji ostrożnościowych (zapewniających bezpieczne funkcjonowanie banków) z celem dbałości o rozwój gospodarczy. Gospodarka potrzebuje finansowania kredytowego, które jednak może wiązać się z większym ryzykiem, nie zawsze przez banki odpowiednio adresowanym i zarządzanym. Należy zatem wyważyć wymogi stawiane bankom i potencjalne ich konsekwencje makroekonomiczne.

Jednymi z fundamentalnych norm ostrożnościowych stawianych bankom są wymogi odnoszące się do ich kapitału – ma on gwarantować wypłacalność tych instytucji, stanowiąc bufor dla potencjalnych strat spowodowanych podejmowanym ryzykiem. Bankowe normy kapitałowe od lat podlegają ewolucji, ale wciąż wskazuje się wiele ich niedostat-

ków, a przy tym, wraz ze zmianami na rynkach i w działalności samych banków, wymagają one ciągłego doskonalenia.

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego z lat 2008–2010 zaowocowały m.in. nowymi pomysłami na to, jak mierzyć ryzyko, które instrumenty kapitałowe mają realną wartość i mogą stanowić gwarancję wypłacalności, ile kapitału winien mieć bank. Zwrócono też uwagę na fakt, iż zapewnienie płynności ma fundamentalne znaczenie dla stabilnego i bezpiecznego funkcjonowania banku. W konsekwencji, powstały nowe standardy kapitałowe i płynnościowe, mające charakter międzynarodowych wytycznych (Bazylea III), które stały się podstawą zmodyfikowanych norm obowiązujących banki w Unii Europejskiej (dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR).

Nowe regulacje postrzegane są jako fundament dla stworzenia nowego ładu ostrożnościowego w sektorze bankowym. Banki nierzadko postrzegają je jednak jako zagrożenie, powodujące wyższe koszty i ograniczenie działalności. Czy owe koszty istotnie są wysokie? Jak duże mogą być negatywne konsekwencje dla realnej gospodarki? Czy ich poniesienie jest uzasadnione korzyściami, w postaci bardziej bezpiecznych systemów bankowych? Te zasadnicze pytania legły u podstaw badań, których wynikiem jest niniejsza monografia.

Jej celem jest analiza, ocena i próba kwantyfikacji wpływu polityki regulacyjnej i makroostrożnościowej w sektorze bankowym na wzrost gospodarczy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem kanału kredytowego, kanału stóp procentowych i rozwoju rynku długoterminowych instrumentów dłużnych oraz ich znaczenia dla pozycji bilansowej sektora bankowego.

Skutki makroekonomiczne obowiązywania wyższych wymogów kapitałowych można podzielić na krótko- i długookresowe. Efekty krótkookresowe dotyczą głównie dodatkowych kosztów, jakie mogą powstać w sektorze bankowym na skutek wyższych standardów kapitałowych i płynnościowych. Do efektów długookresowych należy zaliczyć te związane z większą stabilnością sektora bankowego oraz ograniczeniem ryzyka systemowego. W ślad za tym można wskazać również rezultaty związane ze zmniejszeniem się ryzyka kryzysu finansowego ze względu na rolę kapitału w amortyzacji niekorzystnych zdarzeń rynkowych i jego rolę w absorpcji strat.

W monografii w ujęciu empirycznym skupiono się na krótkookresowych efektach kosztowych. Przemawiają za tym dwie przesłanki. Po pierwsze, możliwości ekonometrycznej weryfikacji związków na styku finansów i sfery realnej gospodarki są ograniczone dostępnością danych statystycznych oraz wysoką częstotliwością pomiaru zmiennych. Poważnie ogranicza to zastosowanie analiz długookresowych, jeśli weźmie się również pod uwagę niestałość w czasie związków finansowych.

Po drugie, pozycja kapitałowa sektora bankowego w Polsce jest dobra. Oznacza to, że korzyści finansowe i realne z jej dalszej poprawy będą stosunkowo ograniczone, jeśli weźmie się pod uwagę krańcowe efekty ograniczenia częstości i surowości kryzysów finansowych. W ocenie wielu ekonomistów efekty długookresowe regulacji kapitałowych – również adresowane w niniejszej monografii – są niepodważalne, dyskusja toczy się szerzej w obszarze krótkookresowych kosztów oraz ich alokacji w sektorze bankowym.

Przedmiotem przedstawionych badań są sektorowe i makroekonomiczne skutki regulacji dotyczących wymagań kapitałowych i płynnościowych – przewidzianych w umowie kapitałowej Bazylea III (i będącego jej konsekwencją pakietu legislacji unijnej: CRD IV/CRR) – wraz z analizą uwarunkowań wzrostu gospodarczego w Polsce.

Postawiono hipotezę, że surowsze wymagania kapitałowe i płynnościowe wobec banków mają wpływ na ograniczenie skali finansowania kredytowego, gdyż:

- banki dążą do przeniesienia dodatkowych kosztów regulacji na klientów, podnosząc marże kredytowe;
- zwiększone zapotrzebowanie banków na fundusze własne oraz konieczność wydłużenia terminów wymagalności pasywów powoduje zmniejszenie dostępności kapitałów na rynkach finansowych i podwyższenie ich kosztów, co jest dodatkowym czynnikiem zwiększającym koszt pozyskania środków refinansujących kredyty udzielane przez banki.

Wobec powyższego może wzrastać koszt pozyskania kapitału przez kredytobiorców i ulegać ograniczeniu popyt na kredyt. To zaś będzie miało wpływ na ograniczenie wzrostu gospodarczego.

Aby osiągnąć cel empiryczny, niezbędne było przeprowadzenie analiz teoretycznych. W rozdziale pierwszym sformułowano problem badawczy i wyjaśniono jego genezę. W drugim przedstawiono współzależności między wzrostem gospodarczym a poziomem regulacji sektora bankowego. Wskazano tu determinanty wzrostu gospodarczego i omówiono związek między rozwojem finansowym i funkcjonowaniem sektora bankowego a wzrostem gospodarczym. Wymieniono także najważniejsze instrumenty regulacyjne stosowane w odniesieniu do sektora bankowego. W dalszej części skoncentrowano się na regulacjach dotyczących adekwatności kapitałowej banków (wzmiankowano także o podatku od transakcji finansowych banków) i wywiedziono podstawowe współzależności między tymi normami a wzrostem gospodarczym (opisując możliwe scenariusze oddziaływania wzrostu współczynnika wypłacalności na wzrost gospodarczy). W rozdziale trzecim zaprezentowano kluczowe aspekty umowy Bazylea III i odpowiednio unijnego pakietu CRD IV/CRR. Po krótkiej prezentacji historii regulacji kapitałowych

banków skoncentrowano się na omówieniu nowych norm (modyfikacji w stosunku do Bazylei II/CRD III). Szczególną uwagę poświęcono kwestiom wymogów płynnościowych, wprowadzanych w normach międzynarodowych po raz pierwszy. Czwarty rozdział zawiera przegląd wyników badań empirycznych dotyczących wpływu regulacji bankowych na wzrost gospodarczy (ze szczególnym uwzględnieniem regulacji kapitałowych i płynnościowych). Skoncentrowano się tu w szczególności na omówieniu potencjalnego wpływu nowych norm (Bazylei III/dyrektywy CRD IV) na banki, a w konsekwencji – na gospodarkę. W rozdziale piątym przedstawiono potencjalne scenariusze reakcji banków na nowe regulacje kapitałowe i płynnościowe. Analiza możliwych kanałów dostosowania wynika z interpretacji wymogów prawnych i oceny stanu polskiego sektora bankowego. Wskazano na już obserwowane empiryczne dowody realizacji określonych działań dostosowawczych przez banki, jak również deklaracje składane przez same banki.

Przeprowadzone rozważania teoretyczne zostały uzupełnione analizami empirycznymi, których wyniki przedstawiono w rozdziale szóstym. Posłużono się modelami ekonometrycznymi – jednorównaniowym rocznym modelem panelowym oraz wielorównaniowym modelem kwartalnym zbudowanym na podstawie szeregów czasowych.

W celu oceny podstawowych tendencji w kształtowaniu się stóp oprocentowania kredytu, efektywnego popytu na kredyt, jego wpływu na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne oraz wpływu regulacji kapitałowych i płynnościowych na wzrost gospodarczy w Polsce zbudowano wielorównaniowy kwartalny model ekonometryczny. Jego podstawowe zastosowanie ma związek z możliwością przeprowadzenia dynamicznych analiz symulacyjnych w krótkim okresie. W modelu zostały objaśnione podstawowe kategorie ekonomiczne – PKB, konsumpcja indywidualna i zbiorowa, nakłady inwestycyjne, import, eksport, wynagrodzenia przeciętne, inflacja, kurs walutowy, wolumen depozytów i kredytów, stopy procentowe. Do zmiennych sterujących (egzogenicznych) zostały m.in. zaliczone: współczynnik wypłacalności i normy płynnościowe.

Dynamiczne analizy symulacyjne (mnożnikowe) oparte na modelu wielorównaniowym zostały wsparte analizami na podstawie jednorównaniowego modelu dla danych panelowych, obejmującymi sektor bankowy w Polsce z wykorzystaniem bazy danych Bankscope.

Z otrzymanych wyników empirycznych można wysunąć wnioski, że zwiększenie surowości współczynników regulacyjnych (współczynnika wypłacalności oraz wskaźników płynności) może powodować nieznaczne ograniczenie wzrostu gospodarczego. Należy przyjąć, że rozłożenie w czasie obowiązku stosowania nowych norm złagodzi skutki ich wprowadzenia.

Należy przy tym mieć na względzie, że nowe regulacje zwiększają bezpieczeństwo systemu finansowego (a zatem ograniczają ryzyko upadłości banków oraz kryzysu sektora bankowego). Korzyścią ekonomiczną surowszych norm ostrożnościowych jest w konsekwencji stabilizowanie wzrostu gospodarczego. W ostatecznej ocenie nowych regulacji ostrożnościowych – poszukując „optymalnego” oddziaływania norm kapitałowych i płynnościowych – należy uwzględnić koszty i korzyści zarówno prywatne (po stronie banków), jak i publiczne (społeczne).

Badania empiryczne przede wszystkim dotyczyły potencjalnego wpływu nowych norm kapitałowych i płynnościowych na gospodarkę Polski. Należy wszelako mieć na uwadze, że równocześnie wprowadzane są inne zmiany regulacyjne, które mogą istotnie modyfikować zachowania banków (i innych podmiotów rynkowych), a w konsekwencji skutki dla gospodarki mogą być odmienne. Kluczowe elementy nowych regulacji scharakteryzowano w rozdziale siódmym.

W podsumowującym rozdziale ósmym sformułowano pytania i dylematy polityki ostrożnościowej w sektorze bankowym oraz podano rekomendacje dla polityki regulacyjno-nadzorczej.

Niniejsza monografia powstała w wyniku analiz przeprowadzonych przez autorów w ramach projektu badawczego sfinansowanego przez Narodowy Bank Polski w konkursie Komitetu Badań Ekonomicznych na projekty badawcze. Raport z tych badań został opublikowany w serii „Materiały i Studia” (Marcinkowska, Wdowiński, Flejterski, Bukowski, Zygierewicz 2014). Niniejsza monografia stanowi jego rozszerzoną wersję, prezentującą wyniki pogłębionych analiz i badań.

Autorzy pragną podziękować NBP za wsparcie finansowe umożliwiające przeprowadzenie badań, uczestnikom seminarium, które odbyło się 30 września 2013 r. w NBP, oraz anonimowemu Recenzentowi za cenne uwagi i sugestie, które umożliwiły udoskonalenie publikacji. Pragniemy również podziękować prof. dr. hab. Stanisławowi Kasiewiczowi za cenne uwagi, które pozwoliły nadać monografii ostateczny kształt.

Monika Marcinkowska, Piotr Wdowiński

1

Sformułowanie problemu badawczego

Stanisław Flejterski, Monika Marcinkowska,
Piotr Wdowiński

Współczesna bankowość na świecie – w czasach niepewności, ryzyka i ekonomii wiedzy niedoskonałej – nieprzypadkowo określana bywa jako „nieustający plac budowy”. Stwierdzenie to stało się jeszcze bardziej aktualne w następstwie bezprecedensowych zdarzeń kryzysowych, które odnotowano w światowej bankowości i finansach w latach 2007–2013.

Bankowość (system bankowy) spełnia ważną rolę w gospodarkach poszczególnych krajów. Dotyczy to – zachowując odpowiednie proporcje – również pojedynczych banków z osobna. Sektor finansowy, z bankowym na czele, może być bez wątpienia potencjalnie potraktowany jako jedna z „lokomotyw” wzrostu gospodarczego (*the engine of economic growth*). W literaturze można spotkać liczne opinie dotyczące specyficznej, nadzwyczajnej pozycji banków, bankowości i całej *banking community* (*financial community*) w gospodarkach, społeczeństwach i społecznościach lokalnych poszczególnych krajów. I chociaż w ostatnich latach można było spotkać opinie głoszące, że „bankowość będzie zawsze, banki niekoniecznie”, a także tezy o schyłku bankowości i określenie tej branży mianem „postbankowości”, to przecież nadal – w drugiej dekadzie XXI w. – trudno przecenić wyjątkową pozycję tych podmiotów we współczesnych gospodarkach (należy odnotować, że często banki są elementem tzw. konglomeratów finansowych).

Banki działające w sposób efektywny poprawiają dobrobyt materialny (pozycję społeczeństwa), zwiększają dobrobyt konsumentów (pozwalając na korzystniejszy rozkład konsumpcji w czasie) i przyczyniają się do wzrostu produkcji i wydajności w całej gospodarce (Mishkin 2010). Jeśli jednak system bankowy funkcjonuje wadliwie, może powodować zahamowanie wzrostu gospodarczego, a nawet załamanie gospodarcze i prowadzić do niestabilności ekonomicznej (Polański, Woźniak 2008).

Kryzys zmienił i nadal zmienia oblicze systemu bankowego. Dylemat polega na tym, jak nie dopuścić w przyszłości do prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat, czy też nacjonalizacji zysków i internacjonalizacji

strat. Bankowość powinna wrócić do źródeł, być może do konserwatywnej polityki kredytowej, gdyż wiele wskazuje, że tradycyjna bankowość znowu będzie zyskiwać na znaczeniu.

Wydarzenia na rynku bankowo-finansowym USA (z bankructwem Lehman Brothers na czele), a także na rynkach europejskich, które miały miejsce głównie w drugiej połowie roku 2007 i w 2008 r., również w latach późniejszych, bez wątpienia wpłynęły na erozję zaufania do szeroko rozumianego świata finansów, z instytucjami bankowymi i niektórymi instrumentami finansowymi na czele. Sektor bankowy nieprzypadkowo uznany został przez wielu analityków za jednego z głównych, jeśli nie głównego, winowajców kryzysu (choć sam jest też ofiarą kryzysu). Zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców niejednokrotnie oskarżano w ostatnich latach o chciwość, ignorancję, arogancję, krótkowzroczność i lekkomyślność w podejściu do ryzyka.

Współczesny kryzys pokazał, że największym błędem było to, że pozwolono systemowi finansowemu na zbyt przyspieszony rozwój. System finansowy ma służyć społeczeństwu, tak jak instytucje sektora publicznego, i nie może być niezrozumiały dla obywateli, również dla tych, którzy mają go regulować w imieniu społeczeństwa. Wszystko powinno być prostsze, a banki powinny być bankami w bardziej tradycyjnym rozumieniu i ograniczać działalność spekulacyjną, obciążoną nadmiernym ryzykiem. Może to oznaczać w przyszłości mniejszą liczbę udzielonych kredytów, a także prawdopodobnie ich niższą stopę zwrotu, ale za to większość uczestników rynku będzie się czuła bezpieczniej. Wiele wskazuje na to, że wchodzimy w epokę kryzysu konserwatyzmu, respektowania reguł ostrożnościowych, początek ery powrotu do regulacji i interwencji państwa. Finanse zostaną poddane silniejszej kontroli: konieczna jest regulacja systemu bankowego, większa przejrzystość jego funkcjonowania, podział wielkich banków na sieci mniejszych (*ring-fencing*). Rządy powinny wpłynąć na uproszczenie zasad instrumentów finansowych; chodzi o powstrzymanie banków przed obracaniem niektórymi rodzajami aktywów. W ostatnich latach wiele z nich przekształciło się w banki spekulacyjne: ich głównym celem stało się wypracowywanie krótkoterminowych zysków dla udziałowców, na dalszy plan zszedł interes deponentów.

Często twierdzi się, że kryzysy bywają szansą. Kluczem do rozwiązania problemu współczesnego sektora bankowo-finansowego w USA i innych krajach może być próba stworzenia tzw. nowego ładu finansowego, co w gruncie rzeczy sprowadza się głównie do nowego kształtu nadzoru i regulacji. Po czasach niedostatecznej regulacji (deregulacji) nadeszło stadium re-regulacji, „przykręcania śruby” bankom. W realnym świecie zawsze należy poszukiwać właściwych proporcji między jednym a drugim rozwiązaniem, przy czym niełatwo znaleźć te pro-

porcje. Punkt równowagi jest zmienny w czasie i zależy od wielu czynników. Dotyczy to m.in. wyboru między pełną regulacją a pełną deregulacją sektora bankowo-finansowego (w innym ujęciu wyboru między Scyllą „niedoregulowania” a Charybdą „przeregulowania” – szerzej: Flejterski 2011), a zatem – poszukiwaniem optimum regulacyjnego – szerzej: Marcinkowska 2013c. Ze znanymi, negatywnymi konsekwencjami związany byłby wariant pełnej regulacji, ale i niemal całkowita deregulacja, jak wskazuje doświadczenie ostatnich lat, nie jest wolna od istotnych słabości (w literaturze niejednokrotnie podkreślano, że zbyt liberalna polityka nadzoru i tzw. pobłażliwość regulacyjna odznaczają się znacznym stopniem kryzysogenności, np. Browne, Llewellyn, Molyneux eds 2011, s. 29 i n.).

Kluczową kwestią w projektowaniu regulacji jest zapewnienie odpowiedniej równowagi między prywatnymi (i publicznymi) kosztami a publicznymi (i prywatnymi) korzyściami. Jednym z najważniejszych celów regulowania instytucji finansowych jest zapewnienie ich bezpieczeństwa i uniknięcie kryzysu finansowego. Kryzysy finansowe powodują znaczne koszty (określane czasem jako zbędna strata społeczna – *deadweight loss*). Zwraca się wszelako uwagę także na koszty zniekształcania przez regulacje zachęt ekonomicznych i koszty administracyjne (Klapper, Zaidi 2005).

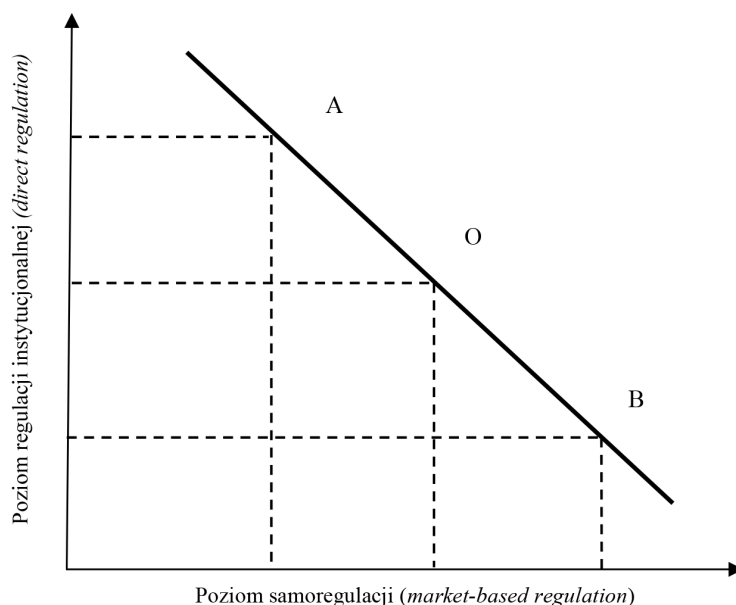
Nadto zauważyć należy, że konkurencja między bankami może powodować, że skutki regulacji będą odmienne niż w przypadku reakcji na poziomie pojedynczych instytucji (zatem oczekiwany cel może nie być osiągnięty na poziomie zagregowanym, nawet jeśli przepisy sprzyjają oczekiwany działaniom na szczeblu pojedynczych podmiotów). Ustalając zatem optymalny kształt norm prawnych, regulatorzy muszą uwzględnić całościową równowagę i przepływ środków finansowych, który będzie ich skutkiem (Freixas, Santomero 2004).

Zasadniczym problemem w ustaleniu optymalnego kształtu i zakresu regulacji bankowych jest konieczność dokonywania wyboru między tzw. niedoregulowaniem (pobłażliwością regulacyjną) a kosztownym i potencjalnie groźnym przeregulowaniem. W innym ujęciu chodzi o wybór między bezpieczeństwem i efektywnością banków, zapobieganiem upadłości a promocją konkurencji, ale także między stabilnością i rentownością banków a konkurencyjnością systemu bankowego i gospodarki narodowej (Szpringer 2001).

Rolą nadzorców jest poszukiwanie efektywnych rozwiązań legislacyjnych, które zmotywują banki do zachowania wymaganego poziomu bezpieczeństwa, nie krępując wszakże nadmiernie ich możliwości konkurencyjnych i nie generując zbyt wysokich kosztów, a jednocześnie stworzą warunki dla sprawowania prywatnego monitoringu i władztwa korporacyjnego (Marcinkowska 2013c).

Problem relacji między regulacją instytucjonalną a samoregulacją sektora bankowego ukazano w sposób schematyczny na rys. 1.1.

W tym kontekście można zaproponować hipotezę odnośnie do kształtowania się swoistego cyklu czy też wahadła regulacyjnego. Falowanie stadiów polega na tym, że po każdym kryzysie finansowym pojawiają się żądania zwiększenia regulacji, a kilka lat później pojawia się reakcja, wynikająca z rosnącej świadomości kosztów i – w mniejszym stopniu – korzyści (rys. 1.2). Firmy i rynki poddane regulacji uważają, że są nadmiernie kontrolowane, podczas gdy wielu polityków uznaje, że istnieje za dużo możliwości uniknięcia regulacji, a zbyt wiele przesłanek wskazuje na działanie finansistów na szkodę inwestorów i z chęcią do nieuzasadnionego bogacenia się (Davies, Green 2010, s. 53–54). Pragmatyczny biznes, gdy potrzebuje państwa – zwraca się do państwa, a gdy mu ono przeszkadza – zwraca się przeciw niemu.



Punkt O – hipotetyczne optimum (*mixed regulation*)

Punkt A – przewaga regulacji instytucjonalnej nad samoregulacją

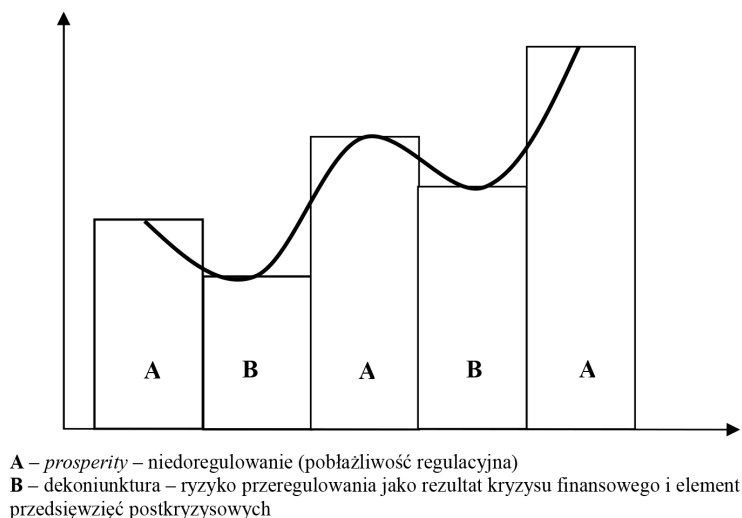
Punkt B – przewaga samoregulacji nad regulacją instytucjonalną

Rysunek 1.1. Relacje między regulacją instytucjonalną a samoregulacją sektora bankowego – ujęcie heurystyczne

Źródło: Flejterski 2011.

Należy podkreślić zarówno ryzyko związane z niedostatecznym uregulowaniem sektora bankowego (brakiem adekwatnych norm praw-

nych), jak też ryzyko jego przeregulowania. Jakkolwiek obecnie istnieje konsensus co do konieczności wzmocnienia norm prawnych, by nie dopuścić ponownie do tak znaczącego wzrostu ryzyka, to jednak wskazuje się, że bardzo niebezpieczne może być tworzenie zbyt wielu regulacji lub norm źle skonstruowanych. Prowadziłyby one do zmniejszenia wydajności i efektywności systemu finansowego. A jeśli nowe przepisy ograniczyłyby innowacje, na których mogłyby skorzystać i przedsiębiorstwa, i klienci indywidualni, miałyby to niekorzystne konsekwencje dla przyszłego wzrostu gospodarczego (Mishkin 2010).



Rysunek 1.2. Nieregularny cykl deregulacyjno-re-regulacyjny (ujęcie heurystyczne)

Źródło: Flejterski 2011.

Stanowienie obecnie nowych reguł funkcjonowania sektora bankowego jest zadaniem niezwykle trudnym – w obliczu presji na zacieśnianie regulacji, zwiększanie nadzoru czy wręcz podjęcie działań „odwetowych” wobec banków – niełatwo jest odnaleźć złoty środek między niebezpiecznym niedoregulowaniem a niebezpiecznym przeregulowaniem. Jak wskazuje Europejska Federacja Bankowa, „decydenci powinni znaleźć delikatną równowagę pomiędzy ich instynktowną reakcją w czasie napięć, by regulować i kontrolować z jednej strony, a z drugiej strony – koniecznością zachowania zdolności sektora finansowego do służenia gospodarce i społeczeństwu” (EBF 2010).

Problemem badawczym podejmowanym w niniejszej monografii jest kwestia konsekwencji regulacji ostrożnościowych sektora bankowego dla wzrostu gospodarczego. Celem badań jest analiza, ocena i próba