

Monika Marcinkowska

Uniwersytet Łódzki

REGULACJE BANKOWE – PANACEUM CZY PLACEBO?

1. Wstęp

Funkcjonowanie instytucji finansowych – jako podmiotów o szczególnym charakterze i znaczeniu dla gospodarki – obwarowane jest warstwą regulacji prawnych, szczególnie norm ostrożnościowych. Ich wprowadzenie nastąpiło głównie z powodu bardzo wysokich kosztów upadłości tych instytucji i zagrożenia dla stabilności rynków. Wielokrotnie pojawiają się pytania, czy faktycznie uzasadniona jest potrzeba regulowania działalności podmiotów finansowych. Jak zauważył Ricardo, konieczność regulacji działalności banków wynika już z samego faktu, iż wykorzystują one w toku swych operacji cudze pieniądze [McDonald, Keasey 2002, s. 5].

2. Powody ustanowienia regulacji bankowych

W teorii ekonomii funkcjonują dwa wyjaśnienia regulowania instytucji finansowych: teorie altruistyczne (korzyści publicznych) traktują regulacje jako instrumenty, poprzez które państwo zwiększa uczciwość i wydajność w społeczeństwie, natomiast teoria kosztów agencyjnych odnotowuje, iż w wielostronnych relacjach rosną konflikty i problemy koordynacyjne, a wprowadzanie regulacji daje możliwość zwiększania jednego sektora społeczeństwa (gospodarki) kosztem innych [Kane 1997]. Coase twierdził, że nieregulowane działania prywatne przynoszą skutki, których krańcowe koszty społeczne są wyższe od prywatnych kosztów krańcowych¹.

Podaje się dwa powody wprowadzania regulacji bankowych, a mianowicie [Santos 2001]:

¹ Krańcowe koszty społeczne pojawiają się wskutek tego, że upadek banku ma większe konsekwencje dla gospodarki niżli upadek przedsiębiorstwa produkcyjnego, ze względu na wykorzystanie banków do dokonywania płatności i przechowywania oszczędności. Prywatne koszty krańcowe ponoszone są przez akcjonariuszy i pracowników banku i są zwykle znacznie niższe od kosztów społecznych. Za: [Matthews, Thompson 2007, s. 189].

- zapewnienie bezpieczeństwa i solidności systemu finansowego – regulacje są niezbędne dla ograniczenia ryzyka kryzysu systemowego; upadek banku powoduje powstanie szeregu kosztów dla całej gospodarki, w skrajnych przypadkach może dojść do kryzysu w systemie finansowym i naruszenia stabilności gospodarki;
- konieczność ochrony deponentów – konsumenci, nie mając dostatecznej siły rynkowej, narażeni są na monopolistyczne działania; mają niskie kompetencje i jako deponenti ograniczone możliwości monitorowania instytucji finansowych; z tego względu funkcja monitoringu powierzana jest wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej, a ponadto wprowadza się regulacje zmniejszające możliwość podejmowania przez bank nadmiernego ryzyka.

Regulacja podmiotów finansowych dotyczy przede wszystkim: licencjonowania ich działalności, zmniejszenia możliwości swobodnego dysponowania akcjami podmiotów finansowych, ograniczenia rodzaju wykonywanych czynności, redukcji podejmowanego ryzyka, systemu gwarantowania depozytów, obowiązku ujawniania informacji finansowych, możliwości sprawowania kontroli przez instytucje nadzorcze i wywierania na nie presji².

Wprowadzanie regulacji kształtujących zasady funkcjonowania banków wynika z odpowiedzialności państwa za kształtowanie podstaw funkcjonowania systemu finansowego – istotnego składnika gospodarki narodowej.

3. Czy regulowanie banków jest korzystne?

Badania empiryczne potwierdzają tezę, że niektóre regulacje (np. dotyczące gwarantowania depozytów) zmniejszają niebezpieczeństwo szturlumu na banki i kryzysów systemowych³.

Z regulacjami wiążą się także koszty (niekiedy znaczne): bezpośrednie koszty regulacji oraz koszty przestrzegania regulacji przez objęte nimi podmioty [Matthews, Thompson 2007, s. 189]. Można wskazać także koszty społeczne związane z nakładanymi przez bank ograniczeniami (np. mniej korzystne oprocentowanie).

Kwestia wprowadzania ograniczeń regulacyjnych w działalności instytucji finansowych nie jest zatem sprawą bezdyskusyjną.

Rozważany przez Kane'a „model zmagania”⁴ przedstawia koncepcję „dialektyki regulacyjnej”, która nawiązuje do koncepcji dialektyki Hegla. W ujęciu heglowskim zmiana składa się z trzech etapów: tezy, antytezy i syntezy. Teza i antyteza ścierają się ze sobą i w trakcie tych zmagania rozwija się synteza. Ta z kolei staje się nową tezą, wobec której powstaje antyteza i proces zmian podejmowany jest na nowo. Analogicznie rzecz ma się z relacjami regulatorzy–banki: pozostają w stanie ciągłej walki. Regulatorzy starają się wprowadzić nowe ograniczenia dla systemu finan-

² Szerzej: [Marcinkowska 2003, s. 18].

³ Opis badań w: [Matthews, Thompson 2007, s. 192].

⁴ *Struggle model* – pojęcie to może być także tłumaczone jako model konfliktów, walki itp.

sowego (np. przez kontrolę stóp procentowych, produktów, obszaru działalności). Podmioty regulowane natomiast starają się zlekceważyć restrykcje i zwykle udaje im się ominąć ograniczające przepisy, co prowadzi do kolejnych prób zacieśnienia luk w przepisach przez regulatorów⁵ [Sinkey 2002, s. 571].

Podobną teorię sformułował Goodhart – wskazał on, że wszelkie próby narzucania ograniczeń przez bank centralny prowadzą banki do przechodzenia w sferę nieuregulowane⁶.

Regulacje bankowe ograniczają wolną konkurencję. Dzieje się to głównie za sprawą przepisów ograniczających rodzaje prowadzonej działalności⁷ lub zawężających swobodę decyzyjną banków w jakimś obszarze⁸. Normy takie są groźne szczególnie wówczas, gdy tworzą nierówne warunki konkurowania (faworyzują jakąś grupę podmiotów) oraz gdy zapisy są na tyle restrykcyjne, że zachęcają banki do poszukiwania sposobów obejścia prawa, by mogły efektywnie funkcjonować na rynku. Takie sytuacje powodują niekiedy wzrost ryzyka ponoszonego przez banki.

Sinkey [2002, s. 573] podaje listę aktów prawnych regulujących działalność banków od 1863 r., wskazując, że znaczna część z nich uchwalana była po to, by zmniejszyć negatywne skutki wynikające z poprzednich aktów prawnych. Z drugiej strony należy wszakże podkreślić, że konsekwencje deregulacji i liberalizacji systemu finansowego nie są jednoznaczne: generalnie procesy te wpływają na wzrost efektywności banków i rozwój rynków finansowych, jednak wiążą się z nimi także efekty negatywne i zagrożenia (wzrost poziomu stóp procentowych czy skali ryzyka ponoszonego przez bank)⁹.

Rodzi się pytanie: skoro banki bankrutują, pomimo istnienia regulacji ostrożnościowych, czy w istocie regulacje te są konieczne, czy wolna bankowość w istocie byłaby gorsza?

⁵ Wskazuje się przy tym na pozytywny aspekt dialektyki regulacyjnej: zachęca ona instytucje finansowe do tworzenia innowacji i rozwoju.

⁶ Prawo Goodharta odnosi się do działań banku centralnego prowadzonych w ramach polityki pieniężnej, jednak można dokonać generalizacji i podobne wnioski wysnuć odnośnie do wszystkich regulacji bankowych.

⁷ Przede wszystkim należy wskazać na zakres działalności banków. Przepisy zwykle enumeratywnie wymieniają rodzaje czynności i operacji, które mogą być wykonywane przez banki; normy te są tym surowsze dla banków specjalistycznych.

⁸ Przykładem są przepisy ograniczające wysokość oprocentowania kredytów (regulacje antylikiwarskie wypaczają warunki kredytowania; mogą powodować zmniejszenie dostępności kredytów dla osób o niskiej zdolności kredytowej lub powodować subsydiowanie klientów w gorszej sytuacji finansowej przez klientów o dobrym standingu). Innym przykładem są normy ograniczające oprocentowanie depozytów (np. regulacja Q w USA wprowadzała możliwość ograniczenia przez Bank Rezerwy Federalnej oprocentowania depozytów w bankach komercyjnych; tworzyło to nierówne warunki konkurowania – zakaz nie dotyczył innych instytucji finansowych; ustawa Glass-Steagall z 1933 r. wprowadziła w USA zakaz oprocentowania depozytów na żądanie).

⁹ Autorka przedstawia m.in. przegląd badań dotyczących liberalizacji sektora finansowego [Matyszek-Jędrzych 2008].

Matthews i Thompson [2007, s. 207] podają m.in. argument, iż wskaźniki kapitałowe banków w USA były znacznie wyższe w erze wolnej bankowości. Berger i in. wskazali, że udział kapitałów własnych w pasywach banków w USA spadał z poziomu niespełna 55% w roku 1840 do 6-8% obecnie [Berger i in. 1995]. Niektóre badania sugerują, że dźwignia finansowa w bankach będzie jeszcze rosnąć [Diamond, Rajan 2000].

Wprowadzane regulacje (różnorakie ograniczenia i systemy gwarantowania depozytów) miały negatywny wpływ na współczynnik wypłacalności. Funkcjonowanie gwarancji depozytów rodzi pokusę nadużyć, skłaniając banki do podejmowania wyższego ryzyka. Przyjęcie przepisów wprowadzających ograniczenia dla banków prowadzi do pogorszenia ich wyników finansowych. Kwestie te nakazują przemyśleć kwestię, czy wprowadzać regulacje bankowe (i ewentualnie, w jakim zakresie).

Należy tu wszakże zaakcentować, że regulacje dotyczące sektora bankowego są tylko jednym – choć niewątpliwie kluczowym – filarem bezpieczeństwa rynku. Wspomożeniem rozwiązań instytucjonalno-prawnych są [Iwanicz-Drozdowska 2008, s. 31]:

- samoregulacja – rozwiązania wypracowane przez same instytucje finansowe,
- świadomość finansowa klientów – znajomość podstaw finansów i kalkulacji finansowych przez klientów, umiejętność świadomego podejmowania decyzji ekonomicznych,
- dyscyplina rynkowa – nadzór prywatny, sprawowany szczególnie przez nabywców papierów wartościowych emitowanych przez podmioty finansowe (w pewnym zakresie także przez deponentów), poprzez udostępnianie kapitału i kształtowanie jego kosztu.

Zasadność wielokierunkowego podejścia do kwestii zapewnienia stabilności sektora bankowego została potwierdzona empirycznie. Na przykład Barth i in. dowiedli, że polityka nadzorcza, opierająca się na wytycznych, które:

- wymagają ujawniania odpowiednich informacji,
- wzmacniają kontrolę korporacyjną sprawowaną przez sektor prywatny oraz
- ustanawiają zachęty dla prywatnych agentów, by stosowali kontrolę korporacyjną,

w najlepszy sposób przyczynia się do rozwoju, dobrych wyników i stabilności banków [Barth i in. 2002].

Proponuje się zatem stosowanie następujących rodzajów regulacji bankowych [Matthews, Thompson 2007, s. 207-209]:

- zakazu prowadzenia operacji, które są obarczone nadmiernym ryzykiem,
- monitorowania i kontroli ryzykownych działań banków,
- wymogu posiadania kapitału adekwatnego do skali ponoszonego ryzyka (w celu absorbowania potencjalnych strat),
- obowiązku emisji długu podporządkowanego,
- ograniczonej przynależności do systemu gwarantowania depozytów i możliwości korzystania z usług pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Współcześnie nie istnieje ryzyko powrotu do ery wolnej bankowości. Podstawą do takich obaw miałyby być tendencja do współzawodnictwa pomiędzy reżimami regulacyjnymi, mającego na celu przyciągnięcie instytucji finansowych, w wypadku którego główną zachętą jest obniżenie wymogów prawnych. Konkurencja pomiędzy reżimami regulacyjnymi nie spowoduje całkowitego zaniknięcia regulacji: jeśli bowiem istnieje popyt ze strony klientów, to kraje o luźniejszych regulacjach stracą, gdyż pożądane będzie wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm, dzięki którym klienci będą mieli odpowiednie zaufanie do podmiotów finansowych [Goodhart i in. 1997].

4. Zakres regulacji bankowych

Działalność banków nie może zatem nie podlegać regulacjom prawnym. Ma to szczególne znaczenie w okresach kryzysów, szoków makroekonomicznych, osłabienia koniunktury i znacznego pogorszenia wyników finansowych banków.

Kryzysy banków oraz systemów finansowych są punktami zwrotnymi w obszarze regulacyjnym. Obnażają one bowiem słabości systemów i wymuszają na organach państwowych wprowadzanie przepisów, które uchroniłyby przed następnymi kryzysami lub choćby zminimalizowały ich skutki ekonomiczne odczuwane przez społeczeństwo i odbudowały zaufanie do systemu finansowego.

Kryzysy ekonomiczne lat 30. XX wieku unaocznily potrzebę stworzenia instytucji nadzoru bankowego i sformułowania regulacji ostrożnościowych dla instytucji finansowych – szczególnie banków¹⁰. Państwo, regulatorzy rynków nie mogą bowiem zezwolić, by jedynym ograniczeniem dla banków była samoregulacja, by jedynie rozważa i dobra praktyka były wytycznymi, jakimi banki kierowałyby się w prowadzeniu swej działalności. Banki podlegają zatem surowym rygorom legislacyjnym, których podstawowym celem jest ochrona zgromadzonych w bankach wkładów oraz zapewnienie równych warunków konkurencji na rynku i stabilności rynków finansowych.

Celem regulacji bankowych jest zwiększanie ochrony klientów przez wzmocnienie bezpieczeństwa i stabilności instytucji finansowych, a także spowodowanie bardziej efektywnej alokacji kapitału. Kluczowym wyzwaniem dla regulatorów jest zatem kwestia ustanowienia takich norm prawnych, które zniechęcałyby banki do podejmowania nadmiernego ryzyka oraz wymuszały na nich posiadanie takiego poziomu kapitałów własnych, który zapewniałby ich wypłacalność (dzięki absorbowaniu potencjalnych strat).

Wykształciły się dwa rodzaje regulacji bankowych [Miklaszewska 2003, za: Solarz 2004, s. 134]:

¹⁰ Do tego czasu banki były traktowane jak zwykle przedsiębiorstwa i funkcjonowały na takich samych zasadach – por. [Góral 1998, s. 23].

- strukturalne – których celem jest ochrona struktury rynku bankowego (m.in. przez politykę licencyjną, kontrolę koncentracji, gwarantowanie depozytów);
- ostrożnościowe – których celem jest regulowanie działalności banków i zapobieganie indywidualnym upadłościom (m.in. przez ograniczanie ryzyka, wymogi kapitałowe, wymogi informacyjne).

W obszarze regulacji strukturalnych należy przede wszystkim wskazać na kwestię organizacji tzw. sieci bezpieczeństwa, której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa systemu bankowego (lub szerzej finansowego): zapobieganie kryzysom, a w przypadku ich wystąpienia – zarządzanie nimi i ograniczanie ich skutków oraz redukcja ryzyka systemowego.

Na system sieci bezpieczeństwa składają się¹¹:

- bank centralny – przeprowadza analizy zagrożeń systemowych (dotyczą one zatem całego sektora), a ponadto występuje w roli „pożyczkodawcy ostatniej instancji”, udostępniając zagrożonym bankom fundusze niezbędne do przetrwania kryzysowej sytuacji;
- nadzór bankowy (lub finansowy) – jego rolą jest ograniczanie ryzyka podejmowanego przez banki, pozyskiwanie i wymiana informacji o bankach i koordynacja zarządzania kryzysowego;
- system ubezpieczania depozytów – wypłaca pieniądze klientom, którzy deponowali środki w upadłym banku, i dąży do ograniczania ryzyka podejmowanego przez banki.

W katalogu tym wymieniany bywa również rząd (jako dysponent funduszy publicznych) w przypadkach potrzeby nadzwyczajnego wsparcia finansowego. W latach 2007-2008 wiele krajów zdecydowało się na wsparcie kluczowych instytucji finansowych szczególnymi pożyczkami oraz na objęcie ich akcji, aby zapobiec ich upadłości i rozprzestrzenianiu się globalnego kryzysu na rynkach finansowych. Jakkolwiek do tej pory chętnie głoszono, iż doktryny TBTF¹² i TITF¹³ są szkodliwe i nie należy dopuścić do ich stosowania, a nawet formułowano tezę przeciwną: że bank może być zbyt duży, by go ratować¹⁴, groźba światowego kryzysu finansowego spowodowała zaangażowanie nadzwyczajnych środków i wdrożenie nadzwyczajnych rozwiązań w celu przywrócenia stabilności systemu i odzyskania przezeń zaufania publicznego.

Dodatkowo, w odpowiedzi na postępującą integrację rynków finansowych, zgłaszane są wnioski o szerszą integrację instytucji nadzorczych – sektorową i międzynarodową.

Tabela 1 podsumowuje podział funkcji pomiędzy poszczególne instytucje sieci bezpieczeństwa.

¹¹ Szerzej na temat funkcjonowania sieci: [Szczepańska i in. 2004].

¹² *Too big to fail* – zbyt duży, by upaść.

¹³ *Too important to fail* – zbyt ważny, by upaść.

¹⁴ *Too big to save*.

Tabela 1. Podział funkcji w zakresie sieci bezpieczeństwa

Działanie \ Instytucje	Instytucje nadzoru	Bank centralny	Fundusze gwarancyjne
Zapobieganie kryzysom	regulacje, kontrola, sankcje	analizy systemu finansowego	gwarancje depozytów
Zarządzanie kryzysem	programy pomocowe	awaryjne wsparcie płynnością, pożyczkodawca ostatniej instancji	programy pomocowe
Redukcja ryzyka systemowego	dokapitalizowanie instytucji finansowych	stabilność cen	wypłata gwarancji depozytów

Źródło: [Solarz 2004 s. 34].

Od czasu Wielkiego Kryzysu z lat 30. XX wieku stopniowo wprowadzano wytyczne regulujące zakres działalności prowadzonej przez banki oraz normy ostrożnościowe odnoszące się do dopuszczalnej skali tej działalności i stopnia narażenia na ryzyko (jak również zasad zarządzania tym ryzykiem). Szczególną rolę w owych regulacjach przypisano kapitałom własnym¹⁵ banków – jako bezzwrotnym źródłom finansowania działalności pełniącym funkcję absorbenta strat i gwarancji roszczeń wobec wierzycieli w przypadku niewypłacalności podmiotu – które są główną osią regulacji ostrożnościowych dla banków [Marcinkowska 2005]. Do podstawowych norm ostrożnościowych odnoszących się do kapitałów banków należą zapisy regulujące: minimalną kwotę kapitałów własnych, ograniczenia dotyczące pochodzenia kapitału własnego, limity koncentracji, wypłacalność i adekwatność kapitałowa. Zagadnienie pomiaru wypłacalności banku i adekwatności posiadanego przezeń kapitału jest niezwykle istotne dla jakości i skuteczności regulacji nadzorczych.

Kluczowe znaczenie mają tu konkordaty kapitałowe uchwalane przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Umowa kapitałowa składa się z trzech filarów [BCBS 2006]:

- minimalnych wymogów kapitałowych – pomiar ryzyka i ustalenie zapotrzebowania na kapitał,
- analizy nadzorczej systemu kontroli wewnętrznej banku,
- efektywnego wykorzystania ujawnień informacyjnych dla zwiększenia dyscypliny rynkowej (jako komplementarnej wobec nadzoru instytucjonalnego).

NUK nie jest pozbawiona wad, jednak jest to najbardziej zaawansowany zestaw regulacji kształtujących bezpieczeństwo banków.

Przepisy nie zagwarantują co prawda owego bezpieczeństwa (nie są panaceum) – konieczna jest odpowiedzialna postawa bankowców i bankierów. Jednak – jak

¹⁵ Ścisłej: funduszom własnym – jest to szersza kategoria, uwzględniająca w większym stopniu ekonomiczne funkcje kapitałów niż pochodząca z prawa rachunkowości kategoria kapitałów własnych.

wskazują badania – niektóre regulacje istotnie osiągają swe cele. Nie są więc także placebo.

Rolą nadzorców jest zatem poszukiwanie efektywnych rozwiązań legislacyjnych, które zmotywują banki do zachowania wymaganego poziomu bezpieczeństwa, nie krepując wszakże nadmiernie ich możliwości konkurencyjnych i nie wywołując zbyt wysokich kosztów.

Literatura

- Barth J.R., Capiro Jr. G., Leine R., *Bank Regulation and Supervision: What Works Best*, NBER Working Paper 9323, 2002.
- BCBS, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework. Comprehensive Version*, BIS, Basel, June 2006.
- Berger A.N., Herring R.J., P.Szegö G., *The role of capital in financial institutions*, „Journal of Banking and Finance”, vol. 19, issues 3-4, June 1995.
- Diamond D.W., Rajan R.G., *A Theory of Bank Capital*, „The Journal of Finance”, vol. LV, no. 6, December 2000.
- Goodhart Ch., Hartmann Ph., Llewellyn D., *Reflections on financial regulation*, „Financial Stability Review”, Issue 03, Autumn 1997.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo usług finansowych*, OW SGH, Warszawa 2008.
- Kane E.J., *Ethical Foundations of Financial Regulation*, NBER Working Paper No. w6020, 1997.
- Marcinkowska M., *Wartość banku*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Marcinkowska M., *Ewolucja norm adekwatności kapitałowej banków*, [w:] P. Karpuś, J. Węclawski (red.), *Przekształcenia rynku finansowego w Polsce*, t. I, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Matthews K., Thompson J., *Ekonomia bankowości*, PWE, Warszawa 2007.
- Matysek-Jędrych A., *Współczesne przeobrażenia systemu finansowego i ich konsekwencje*, „Bank i Kredyt”, styczeń 2008.
- McDonald O., Keasey K., *The Future of Retail Banking in Europe. A View from the Top*, John Wiley & Sons, Chichester 2002.
- Santos J.A.C., *Bank Capital Regulation in Contemporary Banking Theory*, „Financial Markets, Institutions & Instruments” 2001vol. 10, nr 2.
- Sinkey Jr J.F., *Commercial Bank Financial Management*, 6th ed., Prentice Hall, 2002.
- Solarz J.K., *Bankowość międzynarodowa*, Twigger, Warszawa 2004.
- Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” nr 173, NBP 2004.

BANK REGULATION – PANACEA OR PLACEBO?

Summary

The paper lists reasons for regulating banks and considers the necessity of those laws. The scope of contemporary rules – mainly concerning bank capital – is presented.