

**Stanisław Flejterski**

Uniwersytet Szczeciński

## **NOWA STRATEGIA I POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NA RYNKACH FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ. KONSEKWENCJE DLA BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH**

Problematyka strategii i polityki bezpieczeństwa na rynkach finansowych, a zwłaszcza prewencja i zarządzanie kryzysami finansowymi, należy do najbardziej interesujących, najważniejszych, a zarazem najbardziej skomplikowanych obszarów współczesnych finansów stosowanych. Fenomen tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego i stabilności „przemysłu finansowego” ma charakter wielowymiarowy, w procesie jego analizy należy brać pod uwagę okoliczności i elementy natury obiektywnej i subiektywnej, ekonomicznej i pozaekonomicznej, egzogenicznej i endogenicznej.

Istotą podstawowego dylematu jest pytanie o możliwość zapewnienia systemowi finansowemu UE (i poszczególnym jego częściom składowym) **jednocześnie** dwóch atrybutów: **bezpieczeństwa** i **stabilności** (system bankowy jest dobrem publicznym albo też, w innym ujęciu, zbiorem instytucji zaufania publicznego) oraz **konkurencyjności** i **efektywności** (bank jest przedsiębiorstwem). Dylemat ten w uproszczeniu można sprowadzić do pytania: jak to zrobić, „aby zjeść ciastko i mieć ciastko”. W rozważaniach nad strategią i polityką bezpieczeństwa na rynkach finansowych potrzebna jest odpowiednia doza pokory i sceptycyzmu. Dotychczas w literaturze znacznie więcej jest bowiem „miękkich” hipotez niż „twardych”, definitywnych ustaleń i rekomendacji.

Wydaje się, że w rachubę nie wchodzi na razie sformułowanie reguł o charakterze ponadczasowym i uniwersalnym, tzn. obowiązujących we wszystkich regionach, subregionach i poszczególnych krajach. Jeśli kierować się przesłankami czysto naukowymi, a więc odrzucić z definicji mody intelektualne, myślenie ortodoksyjne czy też fundamentalistyczne, wówczas nie sposób potraktować którejkolwiek z istniejących strategii i gałęzi polityki jako jedynie obowiązującej, wzorcowej, na-

dającej się do natychmiastowego skopiowania. W granicach Unii Europejskiej wyróżnia się i zapewne jeszcze długo wyróżniać się będzie (*implicite?* *explicite?*) kraje „starej” i „nowej” Europy, znacznie różniące się poziomem rozwoju. Z interesującego nas punktu widzenia ważny jest również – wysoce zróżnicowany – poziom kontrolowania poszczególnych krajowych sektorów bankowo-finansowych przez kapitał zagraniczny (wśród państw UE na jednym biegunie znajdują się Niemcy, a na drugim m.in. Polska).

Od lat ma miejsce debata na temat tego, czy jakiegokolwiek regulacje prawne dotyczące banków komercyjnych są rzeczywiście niezbędne, co związane jest też ze sporem o to, czy rzeczywiście banki jako przedsiębiorstwa odznaczają się wyraźną specyfiką w porównaniu z pozostałymi typami przedsiębiorstw. Amerykański analityk George G. Benston już przed przeszło dwudziestu laty sugerował, że nadszedł czas, abyśmy doszli do wniosku, że instytucje finansowe są po prostu jednostkami gospodarczymi charakteryzującymi się tylko kilkoma specjalnymi cechami wymagającymi regulacji. Autor ten twierdził, że instytucje przechowujące wkłady powinny podlegać regulacji w sposób nie różniący się od wszelkich innych spółek akcyjnych. Jego zdaniem, współcześnie przestały mieć znaczenie historyczne przyczyny prawnej regulacji bankowości: opodatkowanie banków jako monopolistów dostarczających pieniędzy, zapobieganie centralizacji władzy, chronienie wypłacalności banków w celu zmniejszenia wpływu upadłości banków na gospodarkę oraz dążenie do osiągnięcia celów społecznych (np. zapewnienie odpowiedniej podaży usług bankowych, wspieranie budownictwa mieszkaniowego dla rodzin oraz zapobieganie dyskryminacji i nieuczciwym praktykom). Ponadto regulacje prawne nie są darmowe – oznaczają one ponoszenie rzeczywistych kosztów w postaci podatków od osób używających pieniędzy, nieefektywność produkcyjną oraz ograniczenie konkurencji. Zdaniem licznych ekonomistów, głównie amerykańskich, mimo że uczyniono już sporo dla uwolnienia bankowości od sztywnych ograniczeń wynikających z regulacji prawnych, to nadal pozostaje wiele do zrobienia, jeśli banki i ich klienci rzeczywiście mają odczuwać korzyści płynące ze swobodnej konkurencji i dyscyplinującego wpływu rynku na zachowania banków, a zwłaszcza na podejmowanie przez nich ryzyka.

W tym kontekście celowe wydaje się zaproponowanie czterech uproszczonych konstrukcji teoretycznych, służących uporządkowaniu terminologii i ukazujących naturę głównych wyborów i wyzwań stojących przed gremiami decydującymi o kształcie strategii i polityki rozwoju „przemysłu finansowego” w UE. Zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i w świetle obserwacji praktycznych doświadczeń wielu krajów wydaje się nie budzić wątpliwości teza o konieczności odrzucenia *a priori* czystych, skrajnych rozwiązań typu „albo – albo”. W rachubę wchodzi w każdym z czterech przypadków formuła, którą kolokwialnie można określić jako „zarówno to, jak i to”. W realnym świecie każdorazowo należy poszukiwać właściwych proporcji między jednym a drugim rozwiązaniem, przy czym nigdzie nie jest łatwo znaleźć te proporcje.

Punkt równowagi jest zmienny w czasie, zależąc m.in. od stopnia rozwoju i dojrzałości integracji. Dotyczy to m.in. wyboru między pełną regulacją a pełną deregulacją sektora bankowo-finansowego ( w innym ujęciu wyboru między Scyllą „preregulowania” a Charybdą „niedoregulowania”). Ze znanymi, negatywnymi konsekwencjami związany byłby wariant pełnej regulacji, ale i całkowita deregulacja nie byłaby wolna od istotnych słabości (w literaturze niejednokrotnie podkreślano, że zbyt liberalna polityka nadzoru odznacza się znacznym stopniem kryzysogenności).

Sformułowany tu ogólnie postulat ustawicznego poszukiwania *modus vivendi* nie jest bynajmniej tożsamy z poszukiwaniem „zgniłego kompromisu”, nie jest też spotykaną niekiedy próbą ucieczki analityka przed odpowiedzialnością, z którą może być związane udzielenie jasnej, jednoznacznej odpowiedzi. Wydaje się, że w tej sytuacji w rachubę wchodzi zdefiniowanie tzw. pożądaných pól czy też stref preferowanych. Analiza czterech schematów analitycznych wraz z zaznaczeniem „sfer preferowanych” oznacza opowiedzenie się za następującymi poglądami (wchodzimy tu na grunt tzw. finansów normatywnych):

- „Tyle wolności, ile tylko możliwe, tyle – inteligentnie stosowanego – protekcjonizmu i interwencjonizmu, ile rzeczywiście niezbędne”.
- Wiele przemawia za tym, że należy dążyć do coraz silniejszej deregulacji sektora bankowo-finansowego, jednak nie wydaje się, aby można (teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości) całkowicie zrezygnować z pewnego, istotnego poziomu regulacji i nadzoru (takiej regulacji i nadzorowi podlega również system finansowy USA).
- Za tendencję pożądaną uznać należy stopniowe odchodzenie od nadzoru zindywidualizowanego (wyspecjalizowanego) do nadzoru zintegrowanego, dotyczącego całego rynku bankowo-finansowego (np. na wzór brytyjskiej instytucji Financial Services Authority). Tendencji tej nie sposób jednak absolutyzować, pamiętać bowiem warto o walorach znanej zasady: „można maszerować osobno, byle uderzać razem”.
- Z punktu widzenia imperatywów globalizacji, a także rozwoju integracji UE (m.in. stosownie do celów zawartych w obecnie redefiniowanej strategii lizbońskiej), pożądana byłaby „europeizacja” regulacji i nadzoru (przejście od 25 systemów narodowych do jednego systemu europejskiego). W tym przypadku trzeba oczywiście brać pod uwagę rozmaite, poważne bariery związane z rozwojem UE (każde ugrupowanie integracyjne jest w pewnym sensie wypadkową czynników prointegracyjnych i dezintegracyjnych). Inna kwestia wiąże się z tym, że współczesna gospodarka jest wprawdzie coraz bardziej globalna, ale interesy gospodarcze są nadal narodowe. Odrębnego rozważenia wymagałby więc problem interesów krajów będących siedzibami central holdingów (konglomeratów) finansowych oraz krajów goszczących spółki córki tych holdingów, podobnie jak problem tzw. *regulatory arbitrage*, tzn. przenoszenia się pośredników finansowych do krajów o niższym poziomie restrykcyjności systemów regulacyjnych.

Tabela 1. Koszty i korzyści nowej strategii i polityki bezpieczeństwa na rynkach finansowych Unii Europejskiej (podejście heurystyczne)

Poziom analizy	Obszar analizy	Koszty	Korzyści
Mega	Unia Europejska	-	+
Makro	kraje „starej” Europy	-	+
	kraje „nowej” Europy	-	+
Mezzo	sektor bankowo-finansowy	-	+
Mikro	poszczególne banki, parabanki i „niebanki”	-	+
	klienci instytucjonalni i indywidualni/podatnicy	-	+

Źródło: opracowanie własne.

Integracja gospodarcza, zwłaszcza jeśli dotyczy dużej liczby krajów, a przy tym znacznie różniących się poziomami rozwoju, musi być procesem odznaczającym się licznymi sprzecznościami i swego rodzaju dramaturgią rozwojową. Na tym tle powstaje pytanie o to, jaki – z punktu widzenia Polski – powinien być model dojścia do rekomendowanych wyżej generalnych czterech zasad: liberalizacji, deregulacji, ujednoczenia i „europeizacji”. W rachubę potencjalnie wchodzi dwa scenariusze: ewolucyjny lub rewolucyjny („ucieczka do przodu”, „terapia szokowa”). U podstaw wyboru jednego z nich powinna znajdować się, skądinąd niełatwa do przeprowadzenia, analiza pełnych kosztów i korzyści, uwzględniająca różne punkty widzenia i pozwalająca na rozróżnienie „beneficjentów” i „poszkodowanych” (tab. 1). **Do której z tych grup należeć będą w dającej się przewidzieć perspektywie polskie banki spółdzielcze?**

## Literatura

- Abraham J.-P. i in., *European Monetary and Financial Integration: Evolution and Prospects*, SUERF Studies 2004 nr 2, Vienna.
- Abraham J.-P., *Monetary and Financial Thinking in Europe*, SUERF Studies 2003 nr 3, Vienna.
- Bonello M.C. i in., *Securing Financial Stability: Problems and Prospects for New EU Members*, SUERF Studies 2003 nr 4, Vienna.
- Bongini P., *The EU Experience in Financial Services Liberalization: A Model for GATS Negotiations?*, SUERF Studies 2003 nr 2, Vienna.
- Flejterski S., Romiszewska I., *Niemiecki system bankowy. Wnioski dla Polski*, Twigger, Warszawa 2004.
- Flejterski S., Wahl P.T., *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa 2003.
- Flejterski S., *Różnicowanie struktur we współczesnej bankowości*, US, Szczecin 2002.
- Gruenbichler A. i in., *Supervisory Systems, Fiscal Soundness and International Capital Movement. More Challenges for New EU Members*, SUERF Studies 2004 nr 1, Vienna.
- Harm Ch., *Bank Management between Shareholders and Regulators*, SUERF, Vienna 2002.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.

- Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Warszawa 2004.
- Kulawik J., *Deregulacja systemów bankowych w wybranych krajach*, „Bank i Kredyt” 2004, sierpień.
- Matecki W., Sławiński A., Piasecki R., Żuławska U., *Kryzysy walutowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Miklaszewska E., *Deregulacja rynków finansowych a zmiany w strategiach banków komercyjnych*, AE, Kraków 2004.
- Mishkin F.S., *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Pawłowicz L., *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej?* [w:] *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1, Warszawa-Gdańsk 2005.
- Rose P.S., *Zarządzanie bankiem komercyjnym*, t. 1, Warszawa 1997.
- Solarz J.K., *Bankowość międzynarodowa. Analiza instytucjonalna*, Warszawa 2004.
- Szpringer W., *Bezpieczeństwo systemu bankowego (konkurencja czy współpraca?)*, Twigger, Warszawa 2001.

## **NEW STRATEGY AND SAFETY POLICY ON FINANCIAL MARKETS OF THE EUROPEAN UNION. CONSEQUENCES FOR CO-OPERATIVE BANKS**

### **Summary**

The aim of study is to investigate the question if it is possible to ensure for the financial system of the EU (and its particular components) two attributes simultaneously: of safety and stability (the bank is a public good, or, in another conception, a set of institutions of public confidence) or competitiveness and effectiveness (the bank is an enterprise). The author presents four dilemmas for the strategies and policies of financial market development in the European Union: choice between level of protectionism and level of liberalism, choice between full regulation and full deregulation of the banking-financial sector, choice between individualized supervision and integrated supervision of the banking-financial market, choice between national and supranational (European) supervision of the banking-financial sector. Either scenario should be well grounded on an analysis of full costs and advantages, taking into account various points of view and permitting to discriminate between the ‘beneficiaries’ and the ‘victims’.