

Wstęp

<https://doi.org/10.18778/8088-523-3.01>

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