

1

Sformułowanie problemu badawczego

Stanisław Flejterski, Monika Marcinkowska,
Piotr Wdowiński

<https://doi.org/10.18778/8088-523-3.02>

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 wątplenia 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 konserwatyizmu, 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 „preregulowania” – 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).

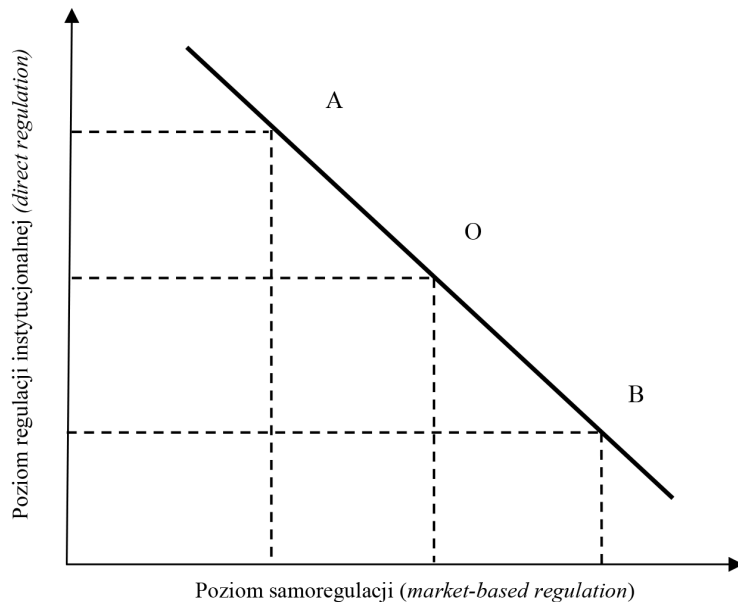
Nadto zauważyć należy, że konkurencja między bankami może powodować, że skutki regulacji będą odmienne niż w przypadku reakcji na poziomie pojedynczych instytucji (zatem oczekiwany cel może nie być osiągnięty na poziomie zagregowanym, nawet jeśli przepisy sprzyjają oczekiwany działaniom na szczeblu pojedynczych 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

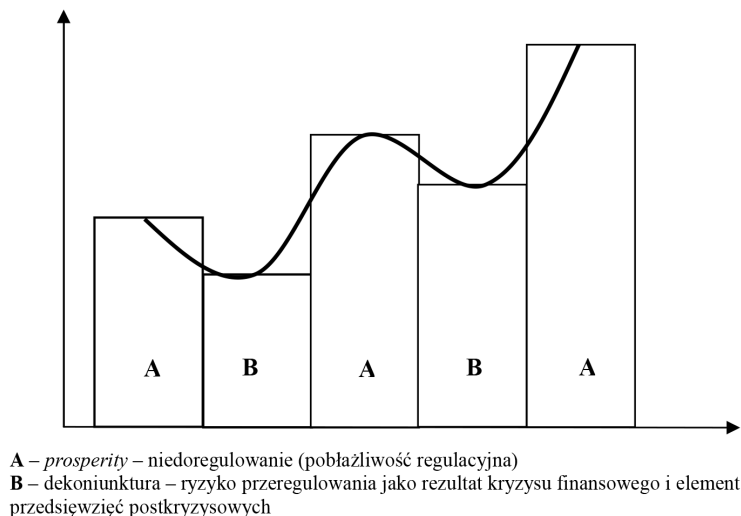
Punkt B – przewaga samoregulacji nad regulacją instytucjonalną

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 „odwrotnych” 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

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.

Pominięto kwestię optymalnego poziomu kapitałów i płynności, koncentrując się wyłącznie na minimalnych wymogach regulacyjnych.

Przedstawiona propozycja badań w zakresie teorii i analiz empirycznych ma bezpośredni związek z zagadnieniami stabilności systemu finansowego, rozumianej jako zachowanie korzystnych warunków pośrednictwa finansowego w sektorze bankowym, warunkującej wzrost gospodarczy.

Rezultaty przeprowadzonych badań teoretycznych i empirycznych pozwolą na ocenę wpływu regulacji kapitałowych w bankach na skalę i cykliczny charakter ich działalności kredytowej, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy. Wyniki umożliwią lepsze zrozumienie skutków regulacji ostrożnościowych w kontekście ich wpływu na sferę realną gospodarki.

Motywy podjęcia tego ważnego nurtu badań na gruncie polskim jest silne przekonanie autorów, że możliwe i pożądane jest spełnienie celu poznawczego oraz celu ściśle praktycznego – polegającego na sformułowaniu rekomendacji dla instytucji nadzorczej i banku centralnego odpowiedzialnych za kształt sektora bankowego w Polsce.

Kwestia wpływu banków na wzrost gospodarczy kraju i na kształt ładu społeczno-gospodarczego jest przedmiotem wielu studiów¹. Część analiz potwierdza jedynie istnienie zależności, bez oceny przyczynowości, natomiast niektóre badania wskazują na dwukierunkową zależność (wzajemne pozytywne oddziaływanie na siebie wzrostu gospodarczego i rozwoju sektora finansowego, w tym bankowego). Należy przy tym mieć na względzie, że wpływ banków na wzrost gospodarczy jest w znacznym stopniu uwarunkowany charakterem regulacji ustanawiających kształt systemu finansowego w danym kraju (Barth, Caprio, Levine 2008; OECD 2010).

Badania nad wpływem regulacji na gospodarkę koncentrują się w szczególności na kwestiach kosztów regulacji, wydajności, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Wnioski są zróżnicowane – wskazują, że regulacje mogą wpływać na te czynniki albo pozytywnie (np.

1 Ich opis zawiera m.in. praca: Marcinkowska 2013a, s. 284 i n. Warto odnotować, że także w polskim piśmiennictwie podejmowano w ostatnich latach badania na temat wpływu regulacji bankowych na konkurencyjność sektora oraz rozwój gospodarczy (patrz np. Kasiewicz, Kurkliński red. 2012; Kasiewicz, Kurkliński, Marcinkowska 2013).

wspierając konkurencję rynkową) albo negatywnie (np. poprzez nieefektywną alokację zasobów, podnoszenie barier wejścia i zniechęcanie do inwestycji i innowacji) (BERR 2008). Wpływ regulacji na wzrost jest zwykle ujemny (Gorgens, Paldam, Würtz 2003; Nicoletti, Scarpetta 2003; Loayza, Oviedo, Serven 2005; Gelauß, Lejour 2006). Z analiz empirycznych wynika, że regulacje dotyczące systemu finansowego mają wpływ na wzrost gospodarczy zarówno w wymiarze statystycznym, jak i ekonomicznym (de Serres, Kobayakawa, Sløk, Vartia 2006). Według badań OECD (2006), niektóre regulacje utrudniają rozwój systemów finansowych, co skutkuje osłabieniem wzrostu gospodarczego. Otoczenie regulacyjne może znacznie przyczynić się do zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego – wymaga to otwartości rynków międzynarodowych i mniejszych ograniczeń dla innowacyjności i przedsiębiorczości (Local Better Regulation Office 2012). Zbyt restrykcyjne regulacje mogą prowadzić do nieefektywnego świadczenia usług finansowych; dodatkowe koszty i nieefektywność są zwykle przenoszone na konsumentów; nadmierna regulacja może także ograniczać dostęp do usług finansowych².

Wzrost gospodarczy i rozwój ekonomiczny w dużym stopniu zależą od umiejętności koordynacji dwóch głównych form polityki gospodarczej – pieniężnej i fiskalnej. W tym kontekście należy również postrzegać rolę regulacyjnej polityki makroostrożnościowej w sektorze finansowym, zorientowanej na zagrożenia systemowe. Polityka ostrożnościowa ma wpływ na akcję kredytową i na procesy gospodarcze w sferze realnej.

Unikalna pozycja banków w systemie finansowym, ze względu na możliwości monitorowania ryzyka i funkcjonowania w warunkach asymetrii informacji, daje bankowi centralnemu dodatkową możliwość wpływania na sferę realną.

Ograniczenie akcji kredytowej może mieć związek z ograniczeniem podaży kredytu (reglamentacja kredytu). Kredyt jest wówczas niedostępny dla części potencjalnych kredytobiorców, bez względu na jego cenę. Szczególnie w okresie kryzysu finansowego trudno znaleźć alternatywne źródła finansowania, co znacznie ogranicza możliwości substytucji kredytu (Wdowiński 2012b). Istotnym czynnikiem wpływającym na ograniczenie podaży kredytu jest zmniejszona dostępność kapitałów bankowych (baza depozytowa, dłużne papiery wartościowe oraz fundusze własne) oraz ryzyko kredytowe (jakość portfela kredytowego oraz zdolność kredytowa obecnych i potencjalnych klientów).

2 Autorzy jednak podkreślają, że normy nie mogą być oceniane w izolacji – odzwierciedlają one bowiem szerszą kwestię krajowego podejścia do własności prywatnej i konkurencji (Demirgüç-Kunt, Laeven, Levine 2003; Claessens 2006).

Fundamentalnym wymogiem dla zachowania bezpieczeństwa banków jest zapewnienie ich adekwatności bilansowej, co wiąże się z utrzymaniem odpowiednich funduszy własnych oraz przestrzeganiem właściwych relacji między strukturą aktywów i pasywów.

Zasady dotyczące funduszy własnych banków stanowią jeden z najważniejszych obszarów regulacyjnych tego sektora. Poziom i struktura (jakość) funduszy własnych banku powinny być dostosowane do skali jego działalności oraz charakteru i poziomu ponoszonego ryzyka. Struktura terminowa pasywów (kapitałów własnych i zobowiązań) powinna być dostosowana do struktury terminowej aktywów (w szczególności należności z tytułu udzielonych kredytów).

Należy mieć też na względzie, że pogarszanie się jakości portfela kredytowego rodzi konieczność dokonywania odpisów aktualizujących ich wartość, co wpływa na zmniejszanie się bazy kapitałowej i ograniczenie wyniku finansowego, zaś konieczność utrzymania odpowiednich standardów kapitałowych może prowadzić do ograniczania aktywów.

Kapitałowe wymogi regulacyjne ograniczają ryzyko systemowe wynikające z efektów zewnętrznych, powstających na skutek upadków banków oraz zjawiska zarażania na skutek spadku zaufania do wypłacalnych banków. Wymogi kapitałowe powinny zawierać kompromis pomiędzy korzyściami płynącymi z ograniczenia ryzyka systemowego a kosztami ograniczenia skali pośrednictwa finansowego. Surowsze normy kapitałowe mogą mieć wpływ na wzrost oprocentowania kapitału na rynkach międzynarodowych, co odbija się na skali akcji kredytowej poprzez spółki zależne w Polsce. Przyjęło uważać się ograniczenie wzrostu gospodarczego za ekonomiczny koszt zmian regulacyjnych na rynku finansowym.

Należy też zauważyć, że surowsze normy płynnościowe potęgują potrzebę dodatkowej akumulacji kapitału podstawowego, zwiększania okresu zapadalności długu oraz podwyższenia w portfelu udziału płynnych aktywów. To wpływa na obniżenie dochodu poprzez wyższe koszty obsługi zadłużenia i niższą stopę zwrotu z bardziej płynnych aktywów.

Efekty makroekonomiczne obowiązywania wyższych wymogów kapitałowych i płynnościowych 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 efekty związane z większą stabilnością sektora bankowego oraz ograniczeniem ryzyka systemowego. W ślad za tym można wskazać również efekty 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 skupiono się na krótkookresowych efektach kosztowych. Możliwości ekonometrycznej weryfikacji związków na styku fi-

nansów i sfery realnej gospodarki Polski są ograniczone dostępnością danych statystycznych oraz wysoką częstotliwością pomiaru zmiennych. Zmniejsza to zastosowanie analiz długookresowych, jeśli weźmie się również pod uwagę niestabilność związków finansowych. Jednocześnie, 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 związku z powyższym przedmiotem przeprowadzonych badań są kosztowe skutki regulacji kapitałowych i płynnościowych – przewidzianych w umowie kapitałowej Bazylea III (BCBS 2011, 2013a) i – będącego jej konsekwencją – pakietu legislacji unijnej: dyrektywy CRD IV (Dyrektywa 2013/36/UE) i rozporządzenia CRR (Rozporządzenie 575/2013) – w sektorze bankowym, wraz z analizą uwarunkowań wzrostu gospodarczego w Polsce.

Sformułowana została hipoteza, że surowsze wymagania kapitałowe i płynnościowe wobec banków mają wpływ na ograniczenie skali finansowania kredytowego, wzrasta bowiem koszt pozyskania kapitału przez kredytobiorców i ograniczeniu ulega popyt na kredyt, to zaś wpływa na ograniczenie wzrostu gospodarczego.

W monografii przedstawiono:

- podstawowe współzależności między wzrostem gospodarczym a poziomem regulacji sektora bankowego,
- krytyczny przegląd wyników badań empirycznych dotyczących wpływu regulacji bankowych na wzrost gospodarczy (ze szczególnym uwzględnieniem regulacji kapitałowych i płynnościowych),
- próbę empirycznej weryfikacji makroekonomicznych skutków regulacji kapitałowych i płynnościowych dla polskiej gospodarki (model panelowy i model makroekonometryczny) – akcentując kosztowe skutki regulacji,
- oraz wynikające z przeprowadzonych badań teoretycznych i empirycznych konkluzje i rekomendacje regulacyjne dla Polski.

Biorąc pod uwagę wnioski empiryczne z bogatej literatury przedmiotu, pokazujące ujemny – lecz nieznaczny – kosztowy wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy, należało w szczególności dokonać szerokich analiz – teoretycznych i empirycznych – gospodarki Polski. Pozwoliło to na sformułowanie zaleceń dla polityki nadzorczej, w tym polityki makroostrożnościowej, uwzględniającej powiązania międzysektorowe.