

Rekomendacje dla polityki ostrożnościowej

Stanisław Flejterski, Monika Marcinkowska,
Piotr Wdowiński, Mariusz Zygierewicz

<https://doi.org/10.18778/8088-523-3-15>

Przeprowadzone badania teoretyczne i empiryczne pozwalają na sformułowanie rekomendacji dla polityki gospodarczej oraz stanowią podstawę do sformułowania następnych pytań, wymagających dalszych pogłębionych analiz.

Regulować czy nie regulować? – tak sformułowane pytanie miałoby współcześnie jedynie wymiar retoryczny. Realne pytania należy formułować następująco: jak regulować?, jakim kosztem?, w jakiej skali i zakresie?, jak szczegółowo?, jak długo stosować rozwiązania regulacyjne? Problematyka strategii i polityki bezpieczeństwa na rynkach finansowych, z prewencją i zarządzaniem kryzysami finansowymi na czele, należy do najbardziej interesujących, najważniejszych, a zarazem najbardziej skomplikowanych obszarów współczesnych finansów stosowanych. Fenomen tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego¹ (*safety net*) i stabilności sektora 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 globalnemu systemowi bankowo-finansowemu (i poszczególnym jego częściom składowym, czyli systemom bankowo-finansowym poszczególnych państw) jednocześnie dwóch atrybutów: bezpieczeństwa i stabilności (system finansowy jest dobrem publicznym, albo też w innym ujęciu zbiorem instytucji zaufania publicznego) oraz konkurencyjności i efektywności (bank, parabank, czy też „pośrednik niebankowy” jest przedsiębiorstwem). W dotychczasowej literaturze znacznie więcej jest „miękkich” rekomendacji niż „twardych” hipotez i definitywnych roz-

1 Sieć bezpieczeństwa finansowego obejmuje w szerokim ujęciu całokształt instytucji i regulacji chroniących interesariuszy i społeczeństwo przed stratami z tytułu niewypłacalności banków i pozostałych pośredników finansowych.

wiązań. Trudno się dziwić, chodzi o fenomen ściśle powiązany z polityką, z definicji trudno poddającą się kwantyfikacji².

Wydaje się, że w rachubę nie wchodzi na razie (nie wchodzi w ogóle?) sformułowanie reguł o charakterze uniwersalnym³, tzn. obowiązujących dla wszystkich regionów, subregionów i poszczególnych krajów⁴. 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 polityk jako jedynie obowiązującej, wzorcowej, nadającej się do natychmiastowego skopiowania. W ramach Unii Europejskiej wyróżnia się (i jeszcze długo wyróżniać się będzie) kraje „starej” i „nowej” Europy, znacznie różniące się poziomem rozwoju. Ważny jest również – wysoce zróżnicowany – poziom kontroli poszczególnych krajowych sektorów bankowo-finansowych przez kapitał zagraniczny (wśród państw UE na jednym biegunie znajdują się Niemcy, a na drugim m.in. Polska).

System bankowo-finansowy jest jednym z wysoce regulowanych sektorów gospodarki, praktycznie we wszystkich wysoko rozwiniętych państwach świata, z USA włącznie. Rządy kontrolują rynki finansowe przede wszystkim w celu zapewnienia dostępu do informacji oraz stabilności systemu finansowego. Jednocześnie 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 wy-

2 Zdaniem noblisty E. Maskina, gdyby istniały regulacje zakazujące bankom udzielania kredytów hipotecznych osobom bez wiarygodności kredytowej, obecny kryzys by się nie zdarzył. Zaniechanie regulacji bankowych nie było działaniem w interesie społeczeństwa. Gdybyśmy jednak chcieli całkowicie wyeliminować ryzyko kryzysów finansowych, musielibyśmy interweniować zbyt silnie, aż wprowadzilibyśmy nieefektywny system gospodarki centralnie planowanej (zob. *Amerykanie oszczędzają...* 2010).

3 W tym kontekście warto przywołać interesującą uwagę prezydenta SUERF Davida T. Llewellyna, dotyczącą regulacji i nadzoru bankowego: „there is no presumption for a single optimum combination of the components of the regime. On the contrary, optima will vary between countries at any point in time, over time for all countries and for different banks within a country at any particular time” (Kuppens, Prast, Wesseling (eds) 2004).

4 Polityka szefa banku centralnego Indii Yaga Venugopal Reddy w dziedzinie regulacji systemu bankowego najpierw uchroniła kraj przed zgubnymi skutkami kryzysu azjatyckiego końca lat 90., a dekadę później przed pęknięciem amerykańskiej bańki mieszkaniowej. Jego przesłanie jest proste: „gdybyśmy kilka lat temu ulegli naciskom Zachodu i zliberalizowali nasz nadzór bankowy, byłibyśmy dziś w olbrzymich kłopotach. Nie oczekujcie więc, że teraz pójdziemy za wami i zaostrymy regulacje tylko dlatego, że wy to robicie. Niech każdy idzie swoją drogą. Co dobre dla Zachodu, obecnie nie jest już dobre dla Chin czy Indii” (Woś 2010).

rażną specyfiką w porównaniu z pozostałymi typami przedsiębiorstw. Amerykański analityk George G. Benston już przed ponad 20 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 depozyty 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 pieniądza, 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 stanowią koszt – oznaczają one ponoszenie rzeczywistych kosztów w postaci podatków od osób używających pieniędzy, nieefektywność produkcyjną oraz ograniczenie konkurencji (Rose 1997, s. 97–98). Zdaniem niektórych 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 podejmowanie przez nich ryzyka.

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 formuła, którą kolokwialnie można określić jako „zarówno to, jak i to”. W realnym świecie zawsze 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. Dotyczy to m.in. wyboru między pełną regulacją a pełną deregulacją sektora bankowo-finansowego (w innym ujęciu wyboru między Scyllą „preregulowania” a Charybdą „niedoregulowania”). Z negatywnymi konsekwencjami związany byłby wariant pełnej regulacji, ale i całkowita deregulacja – czyli tzw. wolna bankowość – nie byłaby wolna od istotnych słabości (w literaturze niejednokrotnie podkreślano, że zbyt liberalna, pobłażliwa polityka nadzoru odznacza się znacznym stopniem kryzysogenności, np. Browne, Llewellyn, Molyneux eds 2011, s. 29 i n.).

Postulat ustawicznego poszukiwania *modus vivendi* nie jest bynajmniej tożsamy z poszukiwaniem „zgniętego kompromisu”, nie jest też spotykaną niekiedy próbą ucieczki analityków przed odpowiedzialnoś-

cią, z jaką może być związane udzielenie jasnej, jednoznacznej odpowiedzi. Oznacza to opowiedzenie się za koncepcją „ekonomii umiaru” (finansów umiaru), co w innym ujęciu można określić jako: „the regulatory action should be as extensive as necessary but as limited as possible”.

Nawiązując do tzw. dialektyki regulacyjnej, w kontekście modelu zmagania Kane’a oraz koncepcji Goodharta, w literaturze podkreśla się, że regulatorzy i banki są w stanie ciągłej walki. Regulatorzy starają się wprowadzić nowe ograniczenia systemu finansowego, a podmioty regulowane, kierując się swymi celami, starają się ominąć restrykcje. Ponieważ podmioty gospodarcze działają sprawniej niż instytucje biurokratyczne, zwykle udaje im się ominąć przepisy, co prowadzi do kolejnych prób zacieśnienia przez regulatorów luk w przepisach (Marcinkowska 2009, s. 73–74). Nawet jeśli wyeliminować podejścia skrajne – ścisłą kontrolę sektora finansowego przez państwo oraz zupełny brak regulacji – pozostanie wiele różniących się między sobą poglądów co do stopnia regulacji. Regulacje mogą nieść ze sobą wysokie koszty dla rynków i instytucji finansowych, koszty, które ostatecznie ponosi użytkownik końcowy. Nadmierna regulacja może zniszczyć funkcjonowanie rynków finansowych i zmniejszyć ich użyteczność ekonomiczną. Oznacza to, że należy dążyć do równowagi między bezpieczeństwem a dobrą kondycją systemu – z jednej strony, a podejmowaniem ryzyka – z drugiej. Interwencja regulacyjna powinna być uzasadniona jedynie w tych przypadkach, w których korzyści wyraźnie przewyższają koszty. Kłopot polega jednak na tym, że koszty są zwykle łatwiej mierzalne niż korzyści.

Po opracowaniu propozycji nowych wymogów, środowisko bankowe – wskazując na istotne niedobory kapitałów – skrytykowało pomysł radykalnego zaostrzenia wymogów i zaczęło nalegać na obniżenie nowych standardów. Jako istotny argument podnoszono kwestię, że banki, wobec konieczności zwiększenia stopnia pokrycia kapitałami aktywów ważonych ryzykiem, będą zmuszone ograniczyć skalę kredytowania, co w konsekwencji wpłynie negatywnie na wzrost gospodarczy. Regulatorzy, przyjmując ten argument, złagodzili wymogi, odraczając w czasie ich pełne wdrożenie. Tymczasem pada jednak pytanie, jaki będzie faktyczny wpływ regulacji kapitałowych i płynnościowych zarówno na bezpieczeństwo banków, jak i gospodarkę. Jakkolwiek jest oczywiste, że regulacje będą powodowały określone koszty dla banków, to jednak nie brak opinii, że koszty społeczne nie będą aż tak znaczące (w zestawieniu ze spodziewanymi korzyściami)⁵.

5 Robert Jenkins, były członek Komitetu Polityki Finansowej Banku Anglii, stwierdził w wywiadzie, że „obawia się, iż banki wykołowały władze, przekonując je o tym, że społeczeństwo musi wybierać między bezpieczeństwem a wzrostem, między bezpieczniejszymi bankami a wartością dla akcjonariuszy” i podkreślił,

Istnieją uzasadnione obawy, że nowe regulacje nie osiągną w pełni zamierzonych skutków. Po pierwsze – jak wskazuje doświadczenie – wprowadzanie bardziej rygorystycznych regulacji kapitałowych nie zawsze prowadzi do pożądaných efektów – nie zawsze wpływa na poprawę alokacji aktywów i zwiększanie wzrostu gospodarczego (Levine 2011). Jak dowodzą badania, dotychczas banki różnie reagowały na wprowadzane wymogi kapitałowe; efekty zależały w znacznej mierze od rozwoju rynków finansowych w danym kraju, były też odmienne w zależności od struktur właścicielskich i modelu ładu korporacyjnego (Laeven, Levine 2009; Admati *et al.* 2011). Jak argumentują J.R. Barth, G. Caprio i R. Levine (2012), na to, czy istnieją warunki, by system finansowy wspierał rozwój gospodarczy, wpływa w istotnym stopniu poprawa funkcjonowania instytucji regulacyjnych i nadzorczych. Po drugie, już teraz można zaobserwować pokusę związaną z działaniami pozornymi banków, związanymi z wykorzystaniem pewnego zakresu dowolności zasad rachunkowości oraz technik pomiaru ryzyka (w szczególności elastyczności związanej z doбором parametrów modeli). Sytuacja ta jest potencjalnie groźna, gdyż prowadzi do dalszego zmniejszenia wiarygodności sprawozdań i raportów banków i uniemożliwia ocenę faktycznej skali narażenia na ryzyko, a w konsekwencji – adekwatności kapitałowej.

Stanowienie nowych reguł funkcjonowania sektora bankowego jest zadaniem niezwykle trudnym – w obliczu presji na zacieśnianie regulacji, zwiększanie nadzoru czy wręcz podjęcie działań „odwetowych” wobec banków, trudno 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).

Nie brakuje głosów, że zakres i koszty regulacji bankowych już wzrosły powyżej uzasadnionego poziomu i że należałoby ograniczyć nowe regulacje oraz okroić i skonsolidować już istniejące (Claessens 2006; Hartman-Wendels, Pfingsten, Weber 2007, s. 369–371). Jest jednak wyrażanych także wiele opinii, że niezbędne jest zacieśnianie norm i zmniejszenie swobody pozostawionej kierownictwu banków, a argumentów dla tych też dostarczają badania wskazujące, że większe prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysów bankowych ma miejsce w krajach o zliberalizowanych systemach finansowych (Demirgüç-Kunt, Detragiache 1998).

że wybory te są fałszywe. W podobnym tonie utrzymana była krytyka łagodzenia regulacji pod dyktando lobby bankowego, wygłoszona przez byłego prezesa Banku Anglii, Mervyna Kinga (Ryan, Moshinsky 2013).

System „Bazylea III”, a także przyjęte na jego podstawie regulacje unijne (dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR) wprowadzają szereg zmian w dotychczasowych normach kapitałowych (zaostrzone definicje kapitału, nowe wymogi kapitałowe, dodatkowe bufony kapitałowe) oraz nakładają nowe wymogi ilościowe w odniesieniu do kapitału (wskaźnik dźwigni), a ponadto wprowadzają po raz pierwszy powszechnie obowiązujące normy ilościowe w zakresie zarządzania ryzykiem płynności w bankach. Normy te dotyczą zarówno płynności krótkoterminowej, jak i płynności długoterminowej. Stopień szczegółowości nowych rozwiązań jest różny w odniesieniu do normy płynności krótkoterminowej i normy płynności długoterminowej. W pierwszym przypadku jest ona wypracowana w stosunkowo szczegółowym stopniu, natomiast w odniesieniu do normy długoterminowej nałożono na banki obowiązek raportowania najważniejszych pozycji i zapowiedziano przygotowanie pełnego standardu regulacyjnego w okresie najbliższych lat. Nowe normy płynności mają też jeszcze podlegać przeglądowi w ciągu najbliższych lat i w jego następstwie mogą być dokonane korekty w kształcie obowiązujących norm. Stworzenie norm płynności powinno wzmocnić bezpieczeństwo funkcjonowania sektora bankowego, zwiększyć odporność banków na szoki zewnętrzne oraz wpłynąć na zmianę struktury finansowania działalności bankowej. Większy nacisk będzie musiał być położony na finansowanie działalności bankowej ze środków pozyskanych z depozytów klientów niefinansowych. Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa będzie wiązać się jednak z podniesieniem kosztów działalności bankowej. Banki będą musiały utrzymywać większą część swoich aktywów w formie aktywów o wysokiej płynności. Także zwiększenie konkurencji między bankami o depozyty od klientów niefinansowych może doprowadzić do wzrostu stawek płaconych deponentom i w efekcie prowadzić do wzrostu kosztów działania banków. Zaproponowane pierwotnie w Bazylei III zapisy dotyczące norm płynności krótkoterminowej zostały na początku 2013 r. wyraźnie złagodzone w kilku obszarach. Dotyczyły one tak ważnych kwestii jak definicja aktywów płynnych czy wysokość wag odpływu dla różnych kategorii depozytów bankowych. Te zmiany powinny powodować, że wielu bankom powinno łatwiej przyjąć spełnienie nowych wymogów w zakresie płynności.

Przewidując potencjalne konsekwencje nowych regulacji, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na ryzyko ustalenia niewłaściwego poziomu minimalnych wymogów dla nowych mierników. Zauważmy, że badania nad tym, ile kapitału powinien mieć bank, trwają od bardzo dawna, a nie przyniosły jednoznacznych rezultatów (brak jest nie budzących wątpliwości wyników analiz optymalnego poziomu kapitału banku). Nie należy się spodziewać, że w przypadku miar płynności sytuacja będzie prostsza. Właściwe skalibrowanie miar ostrożnościowych

wiąże się przede wszystkim z ryzykiem modelu pomiaru ryzyka, ale także z samą koncepcją postrzegania ryzyka płynności i wypłacalności.

Zasada maksymalnej harmonizacji – przyjęta w UE w przypadku norm kapitałowych i płynnościowych dla banków – poddawana jest krytyce, gdyż ujednolica wymogi i nie pozwala na uwzględnienie specyfiki poszczególnych krajów, systemów finansowych i sektorów bankowych, co może powodować, że normy te będą w niektórych aspektach nieadekwatne. Z drugiej jednak strony, uwzględniając obowiązujące w UE zasady (np. swobodę przepływu kapitału i usług), rozwiązanie takie wydaje się być uzasadnione. Zauważmy, że skala stosowanych w przypadku CRD III opcji krajowych powodowała, że współczynniki wypłacalności są *de facto* nieporównywalne (co – *nota bene* – stanowi kolejną trudność dla osób badających kwestie związane z adekwatnością kapitałową). Należy przy tym zwrócić uwagę, że – jak dowodzą liczne analizy przeprowadzane m.in. przez Bank Światowy – regulacje nie mogą być w pełni zunifikowane, ponieważ odmienność systemów finansowych i prawnych, ustrojów gospodarczych (skala ingerencji państwa i interferencji politycznych), stopień rozwoju gospodarczego, a nawet specyfika społeczno-kulturowa mogą powodować, że konieczne jest stosowanie różnych rozwiązań legislacyjnych i instytucjonalnych. Należy mieć świadomość problemów związanych z unifikacją regulacji na poziomie ponadnarodowym.

Oprócz przepisów dotyczących implementacji w Unii Europejskiej postanowień Bazylei III, nadal dyskutowane są także inne ważne rozwiązania systemowe dla banków, które mogą mieć silny wpływ na możliwość prowadzenia biznesu przez banki oraz na wysokość osiąganych przez nie wyników finansowych. Wymienić można w tym zakresie dodatkowe wymogi wynikające z prowadzenia polityki makroostrożnościowej, stworzenie systemu uporządkowanej likwidacji banków, wprowadzenie podatku od transakcji finansowych. Także na szczeblu krajowym wprowadzane lub procedowane są rozwiązania regulacyjne, które mogą mieć istotny wpływ na prowadzenie biznesu bankowego. Nie wszystkie z tych rozwiązań będą mieć negatywny skutek. Przykładowo złagodzenie wymogów rekomendacji T powinno dobrze oddziaływać na wzrost akcji kredytowej. Inne jednak propozycje zmian regulacyjnych mogą mieć silne negatywne skutki dla wyników banków. Dotyczy to chociażby konsekwencji zmiany ustawy o BFG w zakresie wprowadzenia opłaty ostrożnościowej na BFG. Może ona spowodować obniżenie rentowności działalności bankowej w Polsce. O wiele trudniej jest natomiast oceniać wiele propozycji najnowszych zmian podatkowych, gdyż niektóre z nich będą mieć stosunkowo małe skutki, inne mogą oddziaływać na wzrost skłonności klientów do oszczędzania na długi termin, inne w końcu spowodują zapewne zwiększenie obciążeń podatkowych sektora bankowego.

Konkurencyjność jest podstawową, ale bynajmniej nie jedyną cechą charakteryzującą „zdrowy system bankowo-finansowy”. Powinien on być nie tylko efektywny, ale i uczciwy oraz stabilny. Stabilność systemu jest wartością nadrzędną i warunkiem koniecznym transformacji systemu gospodarczego. Brak stabilności sprawia, że dyskusje na temat efektywności stają się bezprzedmiotowe. Stabilność systemu zależy od sprawności i powszechności systemu rozliczeń bankowych, profesjonalnego nadzoru, efektywność – od optymalizacji wielkości instytucji pośrednictwa finansowego, ich roli w alokacji wolnych środków oraz od stopnia otwartości krajowego systemu finansowego, natomiast uczciwość jest wypadkową zapewnienia odpowiedniego poziomu konkurencji, ochrony przed wykorzystaniem niewiedzy konsumentów, rozgraniczenia interesów ekonomicznych właścicieli, menedżerów, personelu oraz deponentów. Do atrybutów „dobrych” systemów zaliczyć można również promowanie konkurencji na rynku, zapewnienie bezpieczeństwa i wypłacalności, minimalizowanie ryzyka systemowego, gwarantowanie interesów konsumenta.

Należy przyjąć szerszy kontekst rozważań, wychodząc poza proste ramy wpływu wymogów kapitałowych i płynnościowych na skalę akcji kredytowej banków. Przypomnijmy bowiem, że obecnie w wielu gospodarkach mamy do czynienia ze zjawiskiem finansjalizacji – nadmiernego wzrostu wielkości banków w stosunku do gospodarki realnej, co jest w dużej mierze wynikiem przekredytowania zarówno państw, jak i podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych. Wiąże się ono z istotnym wzrostem ryzyka systemowego i zwiększeniem podatności systemów finansowych na szoki, których skutki są coraz dotkliwsze dla gospodarki. Zadając zatem pytanie o wpływ regulacji bankowych na gospodarkę, należy mieć na względzie także to, że nie zawsze dalszy przyrost kredytów będzie zjawiskiem pożądanym. Kwestia ta jest współcześnie wielkim dylematem regulatorów: z jednej strony są oni pod naciskiem i banków, i rządzących, by umożliwić dalszy rozwój akcji kredytowej (a zatem nie nakładać na banki zbyt surowych norm ostrożnościowych), z drugiej – mają już świadomość, że w przypadku wielu gospodarek należałoby przeciwdziałać dalszemu przyrostowi długu. Brak jest jednak prostych odpowiedzi na tę kwestię, gdyż wymagałaby ona gruntownego przemodelowania krajowych i globalnych struktur finansowych, mogąc prowadzić – przynajmniej do czasowego – załamania lub zastoju w wielu obszarach gospodarki. W przypadku Polski rozmiary sektora bankowego w stosunku do produktu krajowego brutto są relatywnie niskie, stąd ryzyko finansjalizacji wydaje się być odległe. Należy wszelako pamiętać, że normy ostrożnościowe są dziś stanowione międzynarodowo lub nawet globalnie, przy uwzględnieniu charakterystyk bądź to uśrednionych, bądź dotyczących krajów najbardziej rozwinię-

tych, zatem przyjmowane rozwiązania mogą oddziaływać na gospodarkę Polski w sposób odmienny.

Interesującym i pouczającym głosem w dyskusji, również dla sektora bankowego w Polsce, mogą być irlandzkie *Podstawy dobrej bankowości* (*Fundamentals of Good Banking*) (Browne, Llewellyn, Molyneux eds 2011, s. 97). W ujęciu Irlandzkiej Federacji Bankowej banki – wyciągając lekcje z kryzysu – muszą być bezpiecznym miejscem dla pieniędzy klientów, rozumiałym dla społeczeństwa, odpowiadać na potrzeby klientów, ponadto na ekonomiczne i społeczne potrzeby gospodarki i społeczeństwa, odpowiadać na potrzeby gospodarki, co wymaga dostosowywania się do szybkich zmian natury biznesu, być w stanie obsługiwać klientów konkurujących w kraju i za granicą. Być mniej intensywnymi kapitałowo i mniej zorientowanymi na aktywa majątkowe, co stało się przyczyną obecnych trudności, podejmować mniej ryzyka, dywersyfikować profil kredytowy i nie orientować się na indywidualne sektory, współpracować z rządem, regulatorami i wszystkimi interesariuszami, odzwierciedlać wielkość i stopień zróżnicowania gospodarki, poprzez powyższe zasady przywrócić sektorowi bankowemu status zdrowego, stabilnego i zyskowego.

Powyższe spostrzeżenia nie uprawniają do sformułowania wniosków o charakterze ponadczasowym. Współczesna rzeczywistość świata bankowości i finansów odznacza się – zwłaszcza w kontekście wydarzeń w latach 2007–2013 – bogactwem barw i odcieni, stąd mimo chęci do uproszczeń potrzebne są odpowiedzi bardziej finezyjne, mające przy tym wartość praktyczną. Można ogólnie stwierdzić, że opracowanie uniwersalnych, optymalnych regulacji jest zadaniem utopijnym. Należy też podzielić opinię, że regulacje prawne nie są panaceum, nie zagwarantują bowiem automatycznie bezpieczeństwa i stabilności banków. Najwięcej zależy od samych banków (właścicieli, kierownictwa, pracowników): ich rozsądku, rozważli, uczciwości i poczucia odpowiedzialności za powierzone im pieniądze (Marcinkowska 2009, s. 525).

Jakkolwiek standardy kapitałowe adresowane do banków istotnie są przydatne, to w przypadku krajów rozwijających się mogą one być niewystarczające dla zapewnienia stabilności finansowej, zważywszy m.in. na inny poziom rozwoju i zmienność otoczenia (Caprio, Honohan 1999b; Rojas-Suarez 2002)⁶. Podkreśla się znaczenie monitorowania

6 G. Caprio i P. Honohan (1999b) argumentują, że w przypadku gospodarek rozwijających się polityka bankowych regulacji ostrożnościowych musi uwzględnić trzy główne słabości:

- brak możliwości adekwatnego dostosowania poziomu norm ostrożnościowych, z uwagi na słabą znajomość systemu;
- konieczność ochrony przed dużymi szokami, na które podatne są te gospodarki;

banków (zarówno wzmocnienia możliwości sprawowania dyscypliny rynkowej, jak i rozwój nadzoru instytucjonalnego). Polskie instytucje sieci bezpieczeństwa potwierdzały w ostatnich latach swą skuteczność, jednak kwestia dyscypliny rynkowej wymaga wzmocnienia. Być może konieczność poszukiwania przez banki dodatkowego długoterminowego kapitału dłużnego będzie sprzyjała rozwojowi także prywatnego monitoringu. Wymaga to wszelako w pierwszym rzędzie: poprawy jakości sprawozdawczości bankowej, zwiększenia zainteresowania ze strony potencjalnych wierzycieli sytuacją banków (analizą i oceną) oraz reagowania przez banki na sygnały rynkowe.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że polityka regulacyjno-nadzorcza wobec banków jest bardzo istotnym ogniwem całościowej polityki makroekonomicznej. Polityka makroostrożnościowa jest jej niezbędnym elementem. Na gruncie współczesnych nauk społecznych – ekonomii, finansów i zarządzania – nadal wiele jest niezwyfikowanych, niepotwierdzonych przypuszczeń i uproszczonych poglądów. Poszczególne rozwiązania nie nadają się do zastosowania „zawsze i wszędzie”. Aby ustalić, jaki rodzaj polityki powinny stosować określone kraje, konieczne jest branie pod uwagę wszystkich uwarunkowań, zastrzeżeń i zagrożeń, jakie mogą wystąpić. Może to stanowić kolejne, pasjonujące wyzwanie dla badaczy i praktyków związanych z sektorem bankowym.

– brak egzekwowania regulacji wynikający z koncentracji władzy politycznej w wielu takich krajach.