

Witold Małecki¹

6. Regulacje sektora bankowego²

Streszczenie

Od czasu Wielkiego Kryzysu w latach 1929-1932 banki podlegają szczególnym regulacjom prawnym. Geneza tych regulacji jest przede wszystkim pragmatyczna i w istocie a-teoretyczna. W końcowych dekadach XX wieku oraz w pierwszych latach XXI wieku dały się zaobserwować dwie tendencje w zakresie regulacji bankowych. Pierwszą była pogłębiająca się deregulacja i liberalizacja. Drugą było dążenie do harmonizacji regulacji w skali międzynarodowej. Ta pierwsza tendencja uległa jednak zdecydowanemu odwróceniu po wybuchu współczesnego globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. Drugą tendencją była natomiast konsekwencją rozwoju globalizacji finansowej. Powstawanie coraz liczniejszych banków prowadzących działalność w skali globalnej poprzez sieć oddziałów zagranicznych i spółek - córek spowodowało pojawienie się poważnych problemów regulacyjnych.

Harmonizacją regulacji bankowych w skali międzynarodowej zajmuje się Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego. Efektem jego prac stały się kolejne Umowy Kapitałowe (nazywane potocznie Bazylea I, Bazylea II i Bazylea III) określające standardy adekwatności kapitałowej (a w najnowszej umowie i płynnościowej) dla banków. Niedostatki i luki w regulacjach bazylejskich spowodowały jednak podjęcie w krajach najwyżej rozwiniętych (przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, a także w Unii Europejskiej) dodatkowych inicjatyw regulacyjnych. Dotyczą one przede wszystkim przebudowy struktury sektora bankowego oraz regulacji wynagrodzeń. Szczególne miejsce wśród nowych regulacji zajmuje projekt utworzenia unii bankowej w UE.

Specyfika sektora bankowego w Polsce sprawia, że nie wszystkie nowe, przygotowywane lub już wprowadzane w życie, regulacje bankowe uznać można za

¹ Prof. dr hab. Witold Małecki jest pracownikiem Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie;

e-mail: wmalecki@op.pl

² Artykuł jest zmienioną wersją opracowania przygotowanego w ramach projektu „Banki a cykle koniunkturalne” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/06216.

właściwe i potrzebne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności tego sektora w Polsce.

Słowa kluczowe: banki, regulacje, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, wymogi kapitałowe, wymogi płynnościowe, ryzyko systemowe, procykliczność.

Legal regulations for the banking sector

Abstrakt

Since the Great Depression of 1929-1932, banks have been subject to specific legal regulations. The origin of these regulations is, first and foremost, pragmatic and inherently a-theoretical. In the last decades of the XX century and in the first years of the XXI century, two trends in the development of bank regulations were observable. The first one was marked by intensifying deregulation and liberalization. The second was pursuing harmonization of regulations on an international scale. However, the first trend has reversed dramatically after the outbreak of the contemporary global financial crisis in 2007. The second trend, on the other hand, has been a consequence of progressive economic globalization. The emergence of a larger and larger number of banks operating on a global scale by means of a network of foreign branches and subsidiaries has created serious problems regarding bank regulations.

Harmonization of bank regulations on an international scale is managed by the Basel Committee on Banking Supervision. New Capital Accords (commonly known as Basel I, Basel II, and Basel III) have been drawn up as the result of its operation; these accords define the standards of capital adequacy (and in the case of the last one also liquidity) for banks. Nevertheless, deficiencies and loopholes in the Basel regulations have impelled the most developed countries (in particular, the United States, the Great Britain, Switzerland, and the European Union) to undertake additional regulatory initiatives. They are mainly concerned with restructuring of the banking sector as well as regulation of remunerations. The plan to establish a banking union in the EU has been granted an exceptional rank among these new regulations.

The nature of the banking sector in Poland causes some of the new banking regulations, those being prepared and those already in effect, to be recognised as inappropriate and unnecessary from the perspective of the stability and security of this sector in Poland.

Key words: banks, legal regulations, Basel Committee on Banking Supervision, capital requirements, liquidity requirements, system risk, procyclicality

Wstęp

Banki odegrały istotną i niezbyt chlubną rolę we współczesnym globalnym kryzysie finansowo-gospodarczym. Nie tylko były jednym ze źródeł tego kryzysu, ale następnie przyczyniały się także do rozprzestrzeniania się wtórnych impulsów kryzysowych. Nic dziwnego zatem, że kwestie regulacji sektora bankowego znalazły się w centrum uwagi. Opracowanie to ma na celu pokazanie ewolucji regulacji sektora bankowego w ostatnim ćwierćwieczu. Starano się wyjaśnić przesłanki wprowadzanych zmian regulacyjnych oraz dokonać oceny tych regulacji.

Opracowanie składa się z czterech części. Dwie pierwsze mają charakter wprowadzający do zasadniczej tematyki opracowania. Najpierw wyjaśniane są powody ustanawiania regulacji bankowych, a następnie przedstawiane są instrumenty wykorzystywane do regulacji sektora bankowego oraz różne podejścia do stosowania tych instrumentów (podejście mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe). Trzecia, główna część opracowania pokazuje zmiany w regulacjach sektora bankowego na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza. Najwięcej miejsca poświęcono kolejnym regulacjom o charakterze globalnym przygotowywanym przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (Bazylea I, II i III), ale omówione zostały również i inne, najważniejsze inicjatywy regulacyjne, powstałe w następstwie dostrzeganych niedostatków i luk w regulacjach bazylejskich. Ostatnia część opracowania zawiera ocenę adekwatności nowych regulacji dla sektora bankowego w Polsce.

1. Powody ustanawiania regulacji banków

Banki podlegają szczególnym regulacjom prawnym. Warto jednak zauważyć, że dzieje się tak dopiero od lat trzydziestych XX wieku. Do tego czasu banki były traktowane jak zwykle przedsiębiorstwa i funkcjonowały na takich samych zasadach.³ Wielki Kryzys gospodarczy unaoczniał jednak niezwykle poważne konsekwencje kryzysów bankowych dla całej gospodarki i wymusił na organach państwowych wprowadzenie przepisów, które chroniłyby przed następnymi kryzysami lub choćby minimalizowały ich skutki.⁴ Zapobieganie kryzysom w systemie bankowym uznano za istotniejsze niż w przypadku innych sektorów gospodarki.⁵

³ L. Góral, *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998, s. 23.

⁴ M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009, s. 80-81.

⁵ *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, "Geneva Reports on the World Economy" 2009,11, June s. XI.

Fakt, że to kryzysy banków i systemów bankowych były z reguły punktami zwrotnymi w obszarze regulacji banków⁶ dowodzi, iż geneza tych regulacji jest przede wszystkim pragmatyczna i w istocie a-teoretyczna.^{7 8} Niemniej jednak sformułowane zostały również teoretyczne uzasadnienia celowości regulacji sektora bankowego.⁹ Tradycyjnie wskazywano na trzy takie uzasadnienia: asymetrię informacji; koszty zewnętrzne (w stosunku do banku dotkniętego kryzysem) upadłości banków (externalities); przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym. W ostatnich latach lista ta została uzupełniona o tezę o immanentnej niestabilności i procykliczności systemu bankowego.

Asymetria informacji

Już D. Ricardo zauważył, że konieczność regulacji działalności banków wynika z faktu, że - same dążąc do maksymalizacji zysku, co musi wiązać się z podejmowaniem ryzyka - w toku swoich operacji wykorzystują one cudze pieniądze.¹⁰ Co więcej, znaczną część tych pieniędzy powierzają im gospodarstwa domowe. Te ostatnie nie będąc, w przeciwieństwie do banków, profesjonalnymi uczestnikami rynków finansowych nie mogą być dla banków równorzędnymi partnerami (zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp do informacji i możliwości ich analizowania) i dlatego wymagają szczególnej ochrony prawnej.

Koszty zewnętrzne upadłości banków

Często podkreśla się, że problem kosztów zewnętrznych w ogóle nie musiałby być brany pod uwagę przez nadzór bankowy, gdyby negatywne skutki załamania działalności banku mogły być zatrzymane wewnątrz danej instytucji. Koszty takiego załamania ponosili by wyłącznie właściciele i zarząd danego banku oraz jego deponenti.¹¹ Wystarczyłoby zatem chronić detalicznych deponentów za pomocą

⁶ M. Marcinkowska, op.cit., s. 80.

⁷ C. Goodhart: *How should we regulate bank capital and financial products? What role for "living wills"?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010, s. 165.

⁸ Tym bardziej, że wiele regulacji banków wprowadzanych jest również dla skorygowania niepożądanych skutków wcześniejszych regulacji lub ze względu na ujawnienia się, wykorzystywanych przez banki luk w tych regulacjach. M. Marcinkowska, op.cit., s. 73-74.

⁹ *The Fundamental Principles...* op.cit. s. 1-2; C. Goodhart, op.cit. s. 167; H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 57-60.

¹⁰ M. Marcinkowska, op.cit., s. 71.

¹¹ C. Goodhart, op.cit. s. 168-169.

systemów gwarantowania depozytów. We współczesnej bankowości tak się jednak nie dzieje z kilku powodów. Po pierwsze, ogromna większość banków funkcjonuje w formie spółek akcyjnych, w których odpowiedzialność właścicieli za straty spółki ograniczona jest do wysokości wniesionego kapitału. Jednocześnie w przypadku banków kapitały własne stanowią nie więcej niż kilka, a w najlepszym razie kilkanaście, procent łącznych pasywów. Po drugie, rozwój sieci wzajemnych powiązań między bankami spowodował, że załamanie działalności każdego większego banku, czy nawet kilku mniejszych, staje się od razu, na zasadzie domina, źródłem poważnych problemów dla wielu innych. Po trzecie, szczególna rola banków w gospodarce sprawia, że każde poważniejsze zaburzenie w systemie bankowym wywiera negatywny wpływ na realną sferę gospodarki, głównie poprzez ograniczenie w dostępności kredytu.¹² Stąd postulat, aby przy ustanawianiu regulacji sektora bankowego brać pod uwagę z jednej strony wszystkie wymienione wyżej zewnętrzne koszty upadłości banków (ponoszone przez inne banki, inne instytucje finansowe i realną sferę gospodarki), ale z drugiej strony również i koszty powodowane przez te regulacje.

Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym.

Ma ono służyć niedopuszczeniu do ograniczenia konkurencji w sektorze bankowym i zachowaniu integralności rynków. Jak dotąd, w przypadku regulacji bankowych motyw ten odgrywał – niesłusznie zresztą - niewielką rolę.

Immanentna niestabilność systemu bankowego.

Hipotezę o immanentnej niestabilności systemu finansowego, a w szczególności systemu bankowego, sformułował już ćwierć wieku temu Hyman Minsky¹³. W największym skrócie, opisywane przez niego cykle kredytowe polegają na periodycznym występowaniu nadmiernej ekspansji kredytowej, która w końcu prowadzi do kryzysu bankowego. Pogląd ten jednak początkowo był negowany przez ekonomię głównego nurtu (neoklasyczną czy neoliberalną), gdyż był on nie do pogodzenia z fundamentalnymi założeniami tej ekonomii o racjonalnym charakterze oczekiwań rynkowych i informacyjnej efektywności rynków finansowych. Teza ta zaczęła jednak zyskiwać na popularności wśród ekonomistów od początku XXI wieku, a po kryzysie finansowym lat 2007-2009 zaczęła być również uwzględniana przy projektowaniu nowych regulacji bankowych.

¹² M. Woodford, *Pośrednictwo finansowe i analiza ekonomiczna*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 11-12, s. 112 i 127.

¹³ H.P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, London 1986.

Trzeba jednak pamiętać o kosztach dla banków, jakie powoduje regulacja. Koszty te ostatecznie ponosi użytkownik końcowy. Ponadto nadmierna interwencja regulacyjna może zniszczyć funkcjonowanie systemu bankowego i ograniczyć jego użyteczność ekonomiczną.¹⁴ Nic dziwnego zatem, że, gdy tylko minie już trochę czasu od ostatniego kryzysu i następującego po nim zaostrzenia regulacji, z reguły pojawiają się postulaty ich rozluźnienia. Towarzyszą im na ogół zalecenia zwiększania roli dyscypliny rynkowej oraz samoregulacji sektora bankowego.

2. Zakres i charakter regulacji

Współczesne instrumentarium regulacji sektora bankowego jest bardzo bogate. Obejmuje ono w szczególności:¹⁵

- Powołanie do życia instytucji nadzorujących działalność banków – ich uprawnienia nie ograniczają się jedynie do tych, które zostaną wymienione poniżej, ale obejmują ciągle monitorowanie sytuacji banków i w razie potrzeby wywieranie na nie presji między innymi za pomocą dostępnych narzędzi restrykcji finansowych i operacyjnych.
- Licencjonowanie działalności bankowej – utworzenie banku wymaga spełnienia określonych kryteriów dotyczących przede wszystkim posiadanego kapitału oraz kwalifikacji osób kierujących bankiem.
- Ograniczenia rodzaju wykonywanych czynności – pewne rodzaje czynności mogą zostać zastrzeżone wyłącznie dla banków bądź też dla pewnej ich kategorii (np. komercyjnych, inwestycyjnych czy hipotecznych).
- Ograniczenia w obejmowaniu praw z akcji dających właścicielom duży wpływ na działalność danego banku - na ogół wymagana jest zgoda nadzoru bankowego na przekraczanie kolejnych progów udziałów w kapitale akcyjnym (np. 10%, 25%, 50%, 75%).
- Ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki – służą do tego trzy grupy instrumentów: wymogi kapitałowe (współczynniki adekwatności kapitałowej) uzależniające skalę podejmowanego przez banki ryzyka od wielkości posiadanych funduszy własnych; wymogi płynnościowe ustanawiające ograniczenia dla dokonywanej przez banki transformacji terminów (finansowania długoterminowych aktywów krótkoterminowymi pasywami); regulacje odnoszące się bezpośrednio do akcji kredytowej banków: różne limity

¹⁴ H. Davies, D. Green, op.cit. 54.

¹⁵ *The Fundamental Principles...* op.cit. s. 1-11; M. Marcinkowska, op.cit., s. 72-73.

koncentracji udzielanych kredytów oraz współczynniki typu LTV (loan to value) i DTI (debt to income) określające maksymalną wielkość kredytu w relacji do jego zabezpieczenia (najczęściej do wartości nieruchomości) lub do dochodu kredytobiorcy.

- Utworzenie systemu gwarantowania depozytów bankowych – mających chronić drobnych deponentów i zapobiegać panikom bankowym.
- Wprowadzenia szczegółowych zasad rachunkowości – mających zapewnić jak największą transparentność działalności banków. Szczególne znaczenie mają przepisy przeciwdziałające ujawnianiu informacji poufnych i przepisy dotyczące ujawniania istotnych informacji dotyczących banku, a także obowiązek wykazywania w sprawozdaniach finansowych aktywów i pasywów według ich bieżącej wartości rynkowej (mark to the market).
- Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym – między innymi poprzez określanie maksymalnego dopuszczalnego udziału w rynku (np. w Stanach Zjednoczonych jest to 10% łącznych depozytów sektora bankowego).

Wszystkie wymienione instrumenty mogą być stosowane w rozmaity sposób. Wyróżnia się dwa podstawowe podejścia do regulacji sektora bankowego: mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe.

Mikroostrożnościowe podejście do regulacji banków było powszechnie obowiązujące aż do kryzysu finansowego w latach 2007-2009. Istotą tego podejścia dobrze oddaje stwierdzenie, że „cały system finansowy jest zdrowy wtedy i tylko wtedy, gdy zdrowa jest każda poszczególna instytucja”.¹⁶ Stabilność poszczególnych banków jest zarówno naturalnym punktem wyjścia jak i celem finalnym tego podejścia.

Standardy regulacyjne ustalane są z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnych banków. Regulacje są zatem, z pewnymi tylko wyjątkami, takie same dla wszystkich banków niezależnie od ich znaczenia w systemie bankowym. Wzajemne powiązania między bankami oraz korelacja ryzyka nie są brane pod uwagę. Regulacje są też niezmiennie w przebiegu cyklu koniunkturalnego. Ponadto koncentrują się na wypłacalności banków, a nie na ich płynności.

Podstawy teoretyczne podejścia makroostrożnościowego stworzone zostały na początku pierwszej dekady obecnego wieku. Za jego prekursorów uznawani są

¹⁶ C. Borio, *Rediscovering the macroeconomic roots of financial stability policy: journey, challenges and a way forward.*, „BIS Working Papers”, September 2011, No. 354, s. 6.

Andrew Crockett i Claudio Borio.¹⁷ Do praktyki regulacyjnej podejście to zaczęło być wprowadzane jednak dopiero w następstwie kryzysu finansowego lat 2007-2009.

Podejście makroostrożnościowe przyjmuje jako punkt wyjścia potrzebę zapewnienia stabilności całego systemu bankowego. Celem finalnym jest natomiast uniknięcie makroekonomicznych kosztów niestabilności finansowej.¹⁸ Dlatego też szeroko pojmowane podejście makroostrożnościowe ma dwa wymiary: czasowy i przekrojowo-sektorowy.¹⁹ Wymiar czasowy ma zapewnić przeciwdziałanie procykliczności systemu bankowego. Wymiar przekrojowo – sektorowy ma przeciwdziałać ryzyku systemowemu wynikającemu z sieci wzajemnych współzależności i wspólnych ekspozycji występujących w systemie bankowym.

W odróżnieniu od podejścia mikroostrożnościowego budowanego „od dołu do góry: (bottom – up), podejście makroostrożnościowe jest konstruowane „od góry do dołu” (top - down). Standardy regulacyjne powinny być ustalane najpierw dla systemu bankowego jako całości, a dopiero potem rozpisane na poszczególne banki, w zależności od ich roli w systemie. Tym samym regulacje dla poszczególnych banków są różne, adekwatne do ich znaczenia w systemie bankowym. Ponadto regulacje te powinny być zmienne w przebiegu cyklu koniunkturalnego (zaostrzane w ekspansji i rozluźniane w recesji) dla przeciwdziałania procykliczności w funkcjonowaniu systemu bankowego.²⁰

3. Ewolucja regulacji bankowych w końcu XX i na początku XXI wieku

W końcowych dekadach XX wieku oraz w pierwszych latach XXI wieku dały się zaobserwować dwie tendencje w zakresie regulacji bankowych. Pierwszą była pogłębiająca się deregulacja i liberalizacja. Drugą było dążenie do harmonizacji regulacji w skali międzynarodowej.

Deregulacja i liberalizacja w sektorze bankowym pozostawały w zgodzie z analogicznymi procesami zachodzącymi w całym sektorze finansowym.

¹⁷ G. Galati, R Moessner, *Macroprudential policy – a literature review*, “BIS Working Papers”, February 2011, No. 337, s. 4-5.

¹⁸ C. Borio, op.cit. s.11.

¹⁹ Takie szerokie ujęcie podejścia makroostrożnościowego, przyjęte także w niniejszym opracowaniu, zawiera już w sobie także podejście makrostabilizacyjne, wyróżniane przez niektórych autorów jako odrębne od makroostrożnościowego. T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3 (13).

²⁰ G. Galati, R Moessner, op.cit. s. 7.

W szczególności polegały one na dopuszczaniu do arbitrażu regulacyjnego (dzięki znacznie luźniejszym regulacjom instytucji para bankowych tworzonych często – właśnie w tym celu – przez banki) i na znoszeniu różnych ograniczeń rodzaju czynności wykonywanych przez banki (na przykład rozdziału bankowości komercyjnej i inwestycyjnej). Powyższej tendencji nie podważały sporadycznie pojawiające się zaostżenia niektórych regulacji w następstwie lokalnych kryzysów finansowych.²¹ Natomiast globalny kryzys finansowy w latach 2007-2009 spowodował już zdecydowane odwrócenie się tej tendencji, o czym mowa będzie w końcowej części tego punktu.

Potrzeba harmonizacji regulacji bankowych w skali międzynarodowej była natomiast konsekwencją rozwoju globalizacji finansowej. Powstawanie coraz liczniejszych banków prowadzących działalność w skali globalnej poprzez sieć oddziałów zagranicznych i spółek - córek spowodowało pojawienie się poważnych problemów regulacyjnych. Po pierwsze, dotyczyły one podziału kompetencji między nadzorami bankowymi krajów macierzystych i goszczących, zwłaszcza w przypadkach wystąpienia problemów z płynnością lub wypłacalnością oddziałów zagranicznych lub spółek- córek. Drugi problem wynikał z bardzo zróżnicowanych i zmiennych wymogów kapitałowych obowiązujących w poszczególnych krajach. Groziło to wypaczeniem konkurencji oraz stosowaniem agresywnych strategii obniżania wymogów kapitałowych dla zdobywania większych udziałów w rynkach zagranicznych. Tymczasem takie agresywne strategie mogły generować zagrożenia dla stabilności systemów bankowych i to nie tylko w krajach goszczących.

Dla harmonizacji regulacji bankowych w skali międzynarodowej powołany został w 1974 r. Komitet ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych następnie przemianowany na Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision). W jego skład wchodzi przedstawiciele banków centralnych i nadzoru bankowego państw ogrywających największą rolę w światowej gospodarce (początkowo G-10, obecnie już 27 państw). W pierwszych latach swojej działalności Komitet koncentrował się na usunięciu luk w sieci nadzorczej i sprecyzowania kompetencji nadzorów z różnych krajów. Dodatkowym impulsem dla takich działań stały się problemy, które ujawniły się po bankructwie zachodnioniemieckiego banku

²¹ Przykładem mogła być wprowadzona w Stanach Zjednoczonych na początku obecnego wieku, w następstwie tzw. bańki internetowej, ustawa Sarbanesa- Oxleya, która znacznie rozszerzyła zakres regulacji w dziedzinie rachunkowości i audytu. H. Davies, D. Green, op.cit. 53.

Herstatt. Począwszy od lat 80-tych XX wieku najwięcej uwagi Komitet poświęcał już kwestii adekwatności kapitałowej.²²

Efektom prac Komitetu Bazylejskiego stały się kolejne Umowy Kapitałowe (nazywane potocznie Bazylea I, Bazylea II i Bazylea III) określające standardy adekwatności kapitałowej dla banków. Początkowo miały one odnosić się tylko do banków prowadzących działalność o zasięgu międzynarodowym, ale ostatecznie rozszerzono je na wszystkie banki. Trzeba zaznaczyć, że Komitet nie jest instytucją nadzorczą, w związku z czym umowy te nie są prawnie wiążące. Są one jedynie zobowiązaniami stron do wdrożenia ich w formie stosownych aktów prawnych w jurysdykcjach krajowych. Ze względu jednak na wysoki autorytet Komitetu Bazylejskiego większość gremiów regulacyjnych w krajach wysoko rozwiniętych oraz w wielu krajach wschodzących uznaje jego standardy za podstawę tworzenia aktów prawnych. Sprawia to, że Umowy Kapitałowe zapewniają rzeczywistą konwergencję regulacji bankowych.²³

Bazylea I.

Pierwsza Bazylejska Umowa Kapitałowa zawarta została w 1988 r. po kilkuletnich negocjacjach. W ciągu kilku kolejnych lat uzgodnione standardy zostały wdrożone nie tylko w krajach reprezentowanych w Komitecie Bazylejskim, ale i w innych krajach istotnych z punktu widzenia funkcjonowania bankowości międzynarodowej. Najważniejszym punktem Umowy był postulat, by banki dysponowały funduszami własnymi na poziomie nie mniejszym niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Umowa wyodrębniła 4 klasy aktywów i 4 klasy zobowiązań pozabilansowych przypisując im arbitralnie określone wagi ryzyka (0%, 20%, 50%, 100%).²⁴

Za największe zalety Pierwszej Umowy Kapitałowej uznano jej prostotę oraz szeroki zakres obowiązywania. Ta prostota była jednak jednocześnie główną słabością tej umowy.²⁵ Po pierwsze, pod uwagę brany był tylko jeden rodzaj ryzyka ponoszonego przez banki: ryzyko kredytowe. Co więcej, jednakowe wagi ryzyka były przypisane do wszystkich aktywów z danej klasy, bez uwzględnienia faktycznego zróżnicowania poziomu ryzyka (na przykład nie było żadnego rozróżnienia między kredytami udzielanymi podmiotom o różnej wiarygodności kredytowej). W rezultacie

²² H. Davies, D. Green, op.cit s. 75-77.

²³ M. Marcinkowska, op.cit., s. 85.

²⁴ M. Marcinkowska, op.cit., s. 86.

²⁵ H. Davies, D. Green, op.cit s. 78-81; M. Marcinkowska, op.cit., s.86.

pomiar ryzyka, które miało być zabezpieczane rezerwami kapitałowymi, był wysoce niedoskonały. Ponadto umowa koncentrowała się wyłącznie na wymogach kapitałowych, pomijając wymogi płynnościowe.

Kontrowersyjną kwestią było również określenie właściwego poziomu kapitału. W istocie brak było obiektywnych podstaw dla ustalenia współczynnika adekwatności kapitałowej akurat na poziomie 8%. Przyjęte rozwiązanie było kompromisem między dążeniem do powstrzymania lub ewentualnie odwrócenia długofalowej tendencji do obniżania się tego współczynnika, a obawą, że zbyt gwałtowne jego podniesienie mogłoby zahamować akcję kredytową banków i tym samym niekorzystnie wpłynąć na gospodarkę.²⁶ Ponadto uznano go za poziom „przy którym dobrze zarządzane banki powinny zwykle sobie radzić w razie kłopotów”.²⁷

Bazylea II.

Pierwszą Umowę Kapitałową znowelizowano już w 1996 r. Najważniejszą zmianą było uwzględnienie w ocenie adekwatności kapitałowej banku również ryzyka rynkowego (stopy procentowej, walutowego, kapitałowych papierów wartościowych, cen towarów, opcji). Ponadto, przy obliczaniu ekspozycji na ryzyko rynkowe, dopuszczono stosowanie przez banki własnych modeli ryzyka, a także dodano trzecią kategorię funduszy własnych.²⁸

Niezbędne zmiany okazały się jednak znacznie głębsze i po długich i trudnych negocjacjach w 2006 r. ogłoszona została Nowa Umowa Kapitałowa – NUK (Bazylea II). Pomimo iż w skład Komitetu Bazylejskiego wchodziły jedynie przedstawiciele banków centralnych i instytucji nadzorczych istotny wpływ na kształt nowej umowy wywarł lobbing banków.²⁹ Bankom udało się przeforsować takie korzystne dla nich rozwiązania jak dopuszczenie stosowania przez duże banki własnych modeli pomiaru ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego oraz przypisanie w umowie dużej roli dyscyplinie rynkowej (prywatnemu monitoringowi). W odróżnieniu od pierwszej umowy, Nowa Umowa Kapitałowa była dokumentem bardzo rozbudowanym

²⁶ C. Goodhart, s. 165-166.

²⁷ H. Davies, D. Green, op.cit s. 79.

²⁸ M. Marcinkowska, op.cit., s.87.

²⁹ C. Goodhart, op.cit. s. 166.

i szczegółowym.³⁰ Dlatego też poniżej przedstawione zostaną jedynie jej podstawowe założenia istotne z punktu widzenia dalszych rozważań.

Nowa Umowa Kapitałowa składała się z trzech komplementarnych części, nazywanych też filarami. Filar pierwszy dotyczył minimalnych wymogów kapitałowych, filar drugi odnosił się do procesu analizy nadzorczej, a filar trzeci do dyscypliny rynkowej.

Filar pierwszy utrzymał podstawowy wymóg dotyczący 8 – procentowego współczynnika wypłacalności będącego relacją funduszy własnych banku (kapitału regulacyjnego) do aktywów ważonych ryzykiem. Zachowana została także obowiązująca od nowelizacji z 1996 r. definicja kapitału regulacyjnego. Obejmował on trzy kategorie: kapitał podstawowy (Tier I), kapitał uzupełniający (Tier II) i kapitał krótkoterminowy (Tier III). Łączny wymóg kapitałowy odnosił się jednak już do trzech kategorii ryzyka: kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Przy kalkulacji ekspozycji na każdą z wyżej wymienionych kategorii ryzyka dopuszczono zarówno stosowanie metod standardowych jak i, w przypadku banków dysponujących bardziej zaawansowaną metodologią szacowania ryzyka, własnych wewnętrznych modeli oceny ryzyka. W przypadku ryzyka kredytowego, metoda standardowa oparta była na zewnętrznych ratingach (ustalanych przez agencje ratingowe), a własne modele pomiaru ryzyka kredytowego oparte mogły być na wewnętrznych (ustalanych przez same banki) ratingach. W obu przypadkach, w odróżnieniu od pierwszej umowy kapitałowej, wagi dla ryzyka kredytowego związanego z różnymi aktywami (a także pozabilansowymi zobowiązaniami) były zróżnicowane w zależności od wiarygodności kredytowej emitenta lub kredytobiorcy.

Filar drugi poświęcony był zagadnieniom nadzoru nad bankami. W szczególności określał on odpowiedzialność instytucji nadzorczych za prawidłowość szacowania przez banki adekwatności kapitałowej w odniesieniu do ponoszonego ryzyka. Chodziło zarówno o wybór najwłaściwszej metodologii jak i o poprawność jej stosowania.

Filar trzeci miał za zadanie wsparcie dyscypliny rynkowej przez wprowadzenie bardziej rygorystycznych i szczegółowych zasad ujawniania informacji i przejrzystości.

NUK wyeliminowała niektóre wady wcześniejszej umowy (jak np. niekompletny pomiar ryzyka ponoszonego przez banki), ale nie wszystkie. Co więcej okazało się, że ma ona również i takie wady, których nie miała pierwsza umowa. Wprowadzanie

³⁰ *Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework. Comprehensive Version*, BIS, Basel, June 2006.

w życie NUK zbiegło się z globalnym kryzysem finansowym lat 2007-2009, który z całą ostrością odsłonił wiele słabości tej umowy.

Jednym z podstawowych zarzutów formułowanych wobec NUK było oskarżenie o pro cykliczność, czyli pogłębianie wahań koniunkturalnych.³¹ NUK nie tylko, że nie zawierała mechanizmów, które by przeciwdziałały immanentnej pro cykliczności akcji kredytowej banków, ale przyjęte regulacje jeszcze wzmacniały tę pro cykliczność. Ratingi kredytowe i inne miary ryzyka stosowane jako wagi dla wyliczenia wymogów kapitałowych zmieniają się w przebiegu cyklu koniunkturalnego w taki sposób, że w fazie ekspansji banki, zachowując niezmienny poziom kapitału, mogą na większą skalę angażować się w przedsięwzięcia inwestycyjne. Odwrotnie w fazie spowolnienia, zwiększające się wagi ryzyka powodują spadek współczynnika adekwatności kapitałowej, co ogranicza akcję kredytową banków.

Kolejna cała grupa zarzutów związana była z dopuszczeniem stosowania przez banki ich własnych modeli wyceny ryzyka, wykorzystywanych dla określania adekwatności kapitałowej. W większości modele te bazowały na metodologii wartości narażonej - VAR (value at risk), pozwalającej, z zadaniem prawdopodobieństwem (najczęściej 98 albo 99%), określić maksymalną stratę, na jaką narażony jest bank w określonym horyzoncie czasowym.

Charles Goodhart skrytykował to podejście jako błędne w samej swojej koncepcji, gdyż uwzględnia ono jedynie punkt widzenia banków, a nie instytucji nadzorczych. Twierdzi, że bankierzy rzeczywiście chcą wiedzieć jak duże ryzyko mogą ponieść w normalnych warunkach, to jest 99% przypadków. Jeżeli zaś dojdzie do ekstremalnego szoku, nie uwzględnianego przy zastosowaniu metodologii VAR, to uważają oni, że władze publiczne i tak będą musiały interweniować. Tymczasem to właśnie te ekstremalne sytuacje powinny szczególnie interesować instytucje nadzorcze.³²

Sama metodologia VAR okazała się zresztą bardziej zawodna niż zakładali jej zwolennicy. Przyjmując, implicite, założenie o informacyjnej efektywności rynków finansowych, nie wzięto pod uwagę, iż w rzeczywistości ceny na rynkach finansowych najczęściej rosną stopniowo i powoli, podczas gdy ich spadki są na ogół szybkie i głębokie. Tym samym, jeżeli potencjalne straty i wymogi kapitałowe wyliczane są ze

³¹ P. Lonczak, *Czy Bazylea jest potrzebna bankom?*, <http://www.bankier.pl>, 18.10.2010, s.3; T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s. 49-54.

³² C. Goodhart, op.cit. s.166.

zmienności cen w okresach dobrej koniunktury, to okazują się one niedoszacowane, kiedy dochodzi do załamania koniunktury.³³

Nadmierne zaufanie do zdolności banków do stosowania zaawansowanych i skutecznych metod zarządzania ryzykiem spowodowało też, że rola nadzoru bankowego zaczęła być ograniczana do zatwierdzania procedur szacowania ryzyka przez poszczególne banki oraz monitorowania samej tylko prawidłowości stosowania tych procedur. Oznaczało to wycofywanie się nadzoru bankowego z aktywnego kontrolowania bieżącej działalności banków i wyraźną ewolucję w kierunku „zdalnego” nadzoru bankowego.³⁴ Koncepcja ta nie tylko nie sprawdziła się, ale, gdy doszło do poważnego kryzysu, to nadzory bankowe okazały się niezdolne do szybkiego i sprawnego reagowania.

Innymi wadami NUK było niedostateczne uwzględnienie ryzyka płynności (analogicznie jak w pierwszej umowie kapitałowej), możliwości stosowania przez banki arbitrażu regulacyjnego dzięki nie całkiem precyzyjnemu zdefiniowaniu poszczególnych kategorii kapitału regulacyjnego³⁵ oraz nadmierna ufność w skuteczność dyscypliny rynkowej.

Ostatni, ale bynajmniej nie najmniej ważny, zarzut dotyczył błędności przyjętego podejścia mikroostrożnościowego. Dla regulatorów najistotniejsze powinno być ryzyko systemowe, a nie ryzyko ponoszone przez poszczególne banki, na czym koncentrowała się NUK. Tymczasem według wszelkich miar obowiązujących w Bazylei II, a także według wyceny rynkowej (wyrażonej przez spready swapów na niewypłacalność dłużników - CDS-ów) poszczególne banki nigdy nie wydawały się być w lepszej kondycji niż w lipcu 2007 r. w przededniu kryzysu.³⁶

Bazylea III.

Głębokość kryzysu finansowego lat 2007-2009 i obnażenie przez ten kryzys słabości regulacji sektora finansowego spowodowały, że, nieomal równoległe z wprowadzaniem w życie postanowień Bazylei II, prowadzone były już prace nad

³³ Szerzej na ten temat patrz T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s.53-54.

³⁴ T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s.53.

³⁵ P. Lonczak, op.cit. s. 3

³⁶ C. Goodhart, op.cit. s.166; A. Turner, *What do banks do? Why do credit booms and bust occur and what can public policy do about it?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010, s. 84.

nową Umową. Ostatecznie Komitet Bazylejski uzgodnił tekst nowego porozumienia w listopadzie 2010 r.³⁷

Bazylea III, zachowując trójfilarową konstrukcję Bazylei II, wprowadza jednak do niej bardzo znaczne zmiany. W sposób najbardziej syntetyczny można by je sprowadzić do:

- zaostrzenia wymogów kapitałowych i to zarówno w odniesieniu do wysokości kapitałów jak i ich jakości (struktury);
- wprowadzenia wymogów płynnościowych, pominiętych w obu wcześniejszych wersjach umowy kapitałowej;
- ewolucji od nadzoru mikroostrożnościowego w kierunku nadzoru makroostrożnościowego i to w obu jego wymiarach: czasowym i przekrojowo – sektorowym. Ewolucja ta nie jest jeszcze całkiem konsekwentna i nie w pełni zgodna z oczekiwaniami zwolenników podejścia makroostrożnościowego.

Formalnie współczynnik adekwatności kapitałowej utrzymany został na dotychczasowym poziomie 8%. Jednocześnie zaostrzono jednak wymogi odnośnie do jakości kapitału i doprecyzowano definicje poszczególnych kategorii kapitału regulacyjnego. Ponadto wprowadzone zostały dwa bufony kapitałowe: bufor ochrony kapitału i bufor antycykliczny. W rezultacie faktyczne wymogi kapitałowe zostały wyraźnie zwiększone, co zostanie pokazane poniżej.

W ramach kapitału podstawowego (Tier I) wyraźniej niż wcześniej wyodrębniono dodatkową kategorię: rdzenny kapitał podstawowy (Common Equity Tier I – CET I), na który składa się przede wszystkim kapitał akcyjny. Ma on stanowić 4,5% aktywów ważonych ryzykiem (wobec 2% w Bazylei II), a cały kapitał podstawowy ma stanowić 6% aktywów ważonych ryzykiem (wobec 4% w Bazylei II). Zlikwidowano trzecią kategorię kapitału regulacyjnego: kapitał krótkoterminowy Tier III. Powyższe zmiany mają być stopniowo wprowadzane do 2015 r.

Stworzony ma zostać bufor ochrony kapitału w wysokości 2,5% aktywów ważonych ryzykiem. Ma on służyć do absorpcji strat występujących w okresach kryzysu. Bufor ten w całości ma być utrzymywany w postaci rdzennego kapitału podstawowego. Jeżeli bufor spadnie poniżej poziomu 2,5% banki są zobowiązane do jego uzupełnienia. W przeciwnym razie grożą im sankcje, między innymi w postaci ograniczeń odnośnie do wypłaty dywidendy i premii, tym ostrzejsze im wielkość

³⁷Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system*, Basel, December 2010 (revised June 2011).

buforu będzie bardziej odległa od wymaganego poziomu. Bufor ochrony kapitału ma być wprowadzany w latach 2016-2019.

Kolejnym nowym buforem kapitałowym ma być bufor antycykliczny. Ma on przeciwdziałać procykliczności akcji kredytowej banków. O jego uruchomieniu oraz wysokości, w granicach od 0% do 2,5% aktywów ważonych ryzykiem, decydować mają nadzory bankowe w poszczególnych krajach w zależności od ich oceny sytuacji. Podwyższenie buforu musi być ogłaszane z 12-miesięcznym wyprzedzeniem. Obniżenie buforu może być wprowadzane ze skutkiem natychmiastowym. Bufor antycykliczny też musi być utrzymywany w całości w postaci rdzennego kapitału podstawowego. Ma on być wprowadzany równoległe z buforem ochrony kapitału.

Podsumowując, po wprowadzeniu w życie wszystkich powyższych zmian, faktyczne wymogi kapitałowe miałyby się zawierać w następujących przedziałach, w zależności od poziomu buforu antycyklicznego:

- Rdzenny kapitał podstawowy CET I: 7% - 9,5% aktywów ważonych ryzykiem ($4,5\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$);
- Kapitał podstawowy Tier I: 8,5% - 11% aktywów ważonych ryzykiem ($6\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$);
- Łączny kapitał (Tier I + Tier II): 10,5% - 13% aktywów ważonych ryzykiem ($8\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$).

Uzupełnieniem wymogów kapitałowych będzie współczynnik dźwigni finansowej (lewarowania - leverage ratio). Obliczany ma on być jako relacja kapitału podstawowego (Tier I) do sumy wszystkich ekspozycji bilansowych i pozabilansowych nie ważonych ryzykiem. Współczynnik ten służyć ma jako dodatkowy „hamulec” na wypadek, gdyby współczynniki adekwatności kapitałowej, oparte na pomiarach ryzyka, nie zapobiegły – bądź ze względu na niedostatki stosowanych modeli, bądź ze względu na błędy pomiaru – nadmiernemu wzrostowi stosowania dźwigni finansowej w sektorze bankowym. Taka właśnie sytuacja miała miejsce przed kryzysem lat 2007-2009. Współczynnik lewarowania ma być testowany na poziomie 3% w okresie 2011-2017, a jego wprowadzenie przewidziane jest na rok 2018 w ostatecznym kształcie i wysokości uzależnionych od wniosków z okresu testowego.

Nowością, w stosunku do wcześniejszych umów bazylejskich, są wymogi płynnościowe. Obowiązywać mają dwa takie wymogi: krótko i długoterminowy. Pierwszy, wskaźnik pokrycia płynności (Liquidity Coverage Ratio), będzie nakładał na banki obowiązek posiadania dostatecznej ilości płynnych aktywów o odpowiedniej jakości, aby wytrzymać 30-dniowy okres kryzysu płynnościowego o skali zbliżonej do

tego z 2007 r. Wymóg długoterminowy, wskaźnik stabilnego finansowania (Net Stable Funding Ratio), będzie obligował banki do zachowania, w rocznym horyzoncie czasowym, określonej minimalnej relacji długoterminowych źródeł finansowania do długoterminowych aktywów.³⁸ Ma to zapobiegać nadmiernemu korzystaniu przez banki w okresach boomu z krótkoterminowych pożyczek zaciąganych na globalnym rynku pieniężnym dla finansowania długoterminowych aktywów. Okres testowy dla obu wymogów płynnościowych rozpoczął się w 2011 r. Wymóg dotyczący płynności krótkoterminowej ma być wprowadzany w życie stopniowo od 2015 r. do 2019 r.³⁹, a wymóg dotyczący płynności długoterminowej ma obowiązywać od 2018 r.

Bazylea III zapoczątkowała ewolucję charakteru nadzoru bankowego od podejścia mikroostrożnościowego w kierunku podejścia makroostrożnościowego. Kluczowymi celami stało się zatem przeciwdziałanie pro cykliczności w funkcjonowaniu sektora bankowego (wymiar czasowy) oraz ograniczanie ryzyka systemowego powstającego w tym sektorze (wymiar przekrojowo-sektorowy).

Głównymi instrumentami przeciwdziałającymi pro cykliczności mają być nowe bufory kapitałowe (przede wszystkim bufor anty cykliczny, ale w pewnym stopniu także bufor ochrony kapitału), współczynnik lewarowania oraz wymogi płynnościowe. Ponadto wprowadzono pewne korekty do obowiązujących wymogów kapitałowych, tak aby ograniczyć ich pro cykliczność. W szczególności dotyczą one:

- wydłużenia okresów branych pod uwagę przy pomiarze ryzyka i szacowaniu prawdopodobieństwa niewypłacalności;
- uwzględniania w tych szacunkach, w znacznie większym stopniu niż dotychczas, okresów złej koniunktury.

Proponowane są również zmiany w standardach rachunkowości, zmierzające do przyjęcia modelu oczekiwanej straty (EL – expected loss approach) zamiast dotychczasowego modelu straty poniesionej.

Ograniczeniu ryzyka systemowego ma służyć połączenie szeregu działań. Po pierwsze, ostateczny kształt oraz poziom części nowych wymogów (obu wymogów płynnościowych i współczynnika dźwigni finansowej) mają być ustalone dopiero po okresie testowym, w którym badany będzie również wpływ tych regulacji na ryzyko

³⁸ W liczniku wskaźnika NSFR występują pasywa, przy czym poszczególnym pozycjom przypisane są wagi (0-100%), określające jaka ich część będzie dostępna w okresie powyżej 1 roku. W mianowniku poszczególnym pozycjom aktywów również przypisywane są wagi (0-100%), zgodnie z regułą, iż im mniej płynna jest dana pozycja tym wyższa jest jej waga (i tym samym większy mianownik). Wskaźnik NSFR powinien być większy niż 100%.

³⁹ H. Teitelbaum, *NSFR implementation uncertain after Basel III compromise on LCR phase-in*, "Financial Times", 22.01.2013.

systemowe. Może to być interpretowane jako krok w kierunku systemu regulacyjnego budowanego „od góry do dołu”. Po drugie, uznano że banki o globalnym znaczeniu systemowym (Global Systemic Important Banks – GSIBs), których jest obecnie 29, będą podlegały ostrzejszym wymogom kapitałowym i płynnościowym. Inne działania obejmują:

- zachęty dla banków (w postaci niższych wymogów kapitałowych) do rozliczania pozagiełdowych transakcji instrumentami pochodnymi za pośrednictwem izb clearingowych;
- wyższe wymogi kapitałowe dla operacji przeprowadzanych przez banki na własny rachunek, transakcji instrumentami pochodnymi, złożonej sekurytyzacji oraz ekspozycji poza bilansowych (w tym spółek celowych);
- wyższe wymogi kapitałowe dla ekspozycji skorelowanych w ramach sektora finansowego.

Wszystko wskazuje na to, że Bazylea III zostanie wprowadzona w życie. W Unii Europejskiej ma się to stać za sprawą nowej dyrektywy Capital Requirement Directive IV (CRD IV) i nowej regulacji Capital Requirement Regulation (CRR), których tekst udało się wreszcie uzgodnić na początku 2013 r. i które mają zacząć obowiązywać od 2014 r. albo niewiele później.⁴⁰ Gotowość przyjęcia postanowień Bazylei III deklarują także Stany Zjednoczone, wciąż nie podając jednak kiedy to uczynią.⁴¹ Niemniej jednak ostateczny kształt i terminy wejścia w życie poszczególnych nowych regulacji nie są jeszcze do końca przesądzone, ponieważ Bazylea III wciąż jest krytykowana i to z diametralnie odmiennych pozycji.

Z jednej strony przed nowymi regulacjami energicznie bronią się banki. Argumentują one, że regulacje te są zbyt restrykcyjne i będą miały negatywny wpływ na elastyczność sektora bankowego i pośrednictwa finansowego w ogóle, na dostępność kredytu dla gospodarki i tym samym na wzrost gospodarczy. Nowe wymogi płynnościowe godzą natomiast, zdaniem niektórych przedstawicieli branży, w samą istotę bankowości, jaką stanowi funkcja transformacji terminów.⁴²

Siła lobbingu banków jest tak duża, iż udało się im już dokonać pierwszego wyłomu w postanowieniach Bazylei III. 6 stycznia 2013 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego poinformował o osiągnięciu kompromisu z bankami w kwestii

⁴⁰ *CRDIV/CCR: Agreement reached*. <http://www.deloitte.com>, 5.03.2013.

⁴¹ *Moody's Analysis. Basel III: New Capital and Liquidity Standards – FAQ-s*, <http://www.moodyanalysis.com> 19.01.2012.

⁴² *To end all crises? Implementing Basel III In the European Union. A position paper on CRD IV/CRR*. Finance Watch, February 2012, s. 10 - 17.

złagodzenia wymogu płynności krótkoterminowej (LCR). Najważniejsza zmiana dotyczy aktywów, które banki mogą zaliczyć do „wysoko płynnych”. Projekt Komitetu Bazylejskiego z 2010 r. uznawał za nie jedynie płynne rezerwy ulokowane w banku centralnym oraz obligacje rządowe. Obecny kompromis pozwala zaliczyć do nich również akcje największych spółek oraz wybrane obligacje zabezpieczone hipotecznie. Drugie ustępstwo dotyczy terminu wejścia w życie nowych przepisów. Pierwotnie miało to nastąpić 1 stycznia 2015 r. Obecnie w tym terminie banki będą musiały tylko w 60% spełniać nowe wymogi, po czym wymóg ten ma być corocznie podwyższany o 10 punktów procentowych, tak aby osiągnąć 100% 1 stycznia 2019 r. Po trzecie, złagodzone założenia dotyczące dotkliwości kryzysu płynnościowego, który banki musiały by przetrzymać. To pierwsze powodzenie zachęciło banki do podejmowania prób podważenia dotychczasowych ustaleń dotyczących wymogu płynności długoterminowej (NSFR).⁴³

Z drugiej strony wielu ekonomistów uważa reformy proponowane przez Bazyleę III za zbyt nieśmiało i odroczone w czasie. Podstawowy zarzut dotyczy tego, że nawet nie próbuje się zmienić wadliwej struktury sektora bankowego, polegającej na zdominowaniu go przez konglomeraty „zbyt duże aby upaść”. Tymczasem, w sytuacji gdy zyski pozostają prywatne, ale straty zostają upublicznione, taka struktura sektora bankowego, ze swojej istoty, prowadzi do bardzo poważnych patologii (poczynając od występującej na ogromną skalę pokusy nadużycia) i jest nie do pogodzenia ani z gospodarką wolno rynkową ani z demokracją. Ekonomiści ci twierdzą też, że bez rozwiązania tego podstawowego problemu nie uda się w sposób trwały ani ograniczyć ryzyka systemowego w sektorze bankowym ani wyeliminować jego pro cyklicznego oddziaływania na gospodarkę.⁴⁴

Oprócz tych ogólnych zastrzeżeń do rozwiązań Bazylei III zgłaszane są liczne, szczegółowe uwagi krytyczne.⁴⁵

Jako zbyt niskie oceniane bywają wymogi kapitałowe przewidziane przez Bazyleę III, zwłaszcza wobec braku reform strukturalnych sektora bankowego oraz przyjętą przez większość nadzorów bankowych (w tym w szczególności przez Unię

⁴³ H. Teitelbaum...op.cit.

⁴⁴ J. Kay, *Should we have narrow banking?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*. London School of Economics and Political Sciences, London 2010; P. Boone, S Johnson, *Will the politics of global moral hazard sink us again?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010; *To end all crises?...op.cit.*

⁴⁵ *To end all crises?...op.cit.*, s. 34.

Europejską) zasadę traktowania wskaźników Bazylei III jako wymogów maksymalnych, a nie minimalnych. Na przykład Finance Watch w raporcie dla Komisji Europejskiej proponował podwyższenie tych wymogów dla, odpowiednio, kapitałów CET I, Tier I i Tier II z poziomów 4,5%, 6,0% i 8,0% przewidzianych przez Bazyleę III do 7,5%, 10% i 15%.⁴⁶

Krytykowane jest zaostrzenie wymogów kapitałowych dla największych, tzw. systemowo ważnych banków. Wyrażany bywa pogląd, że korzyści ze stosunkowo nieznacznego zwiększenia tych wymogów o 2,5 punkta procentowego - co i tak nie pomoże w przypadku naprawdę poważnego kryzysu - nie będą w stanie skompensować strat z tytułu dodatkowego zwiększenia pokusy nadużycia w następstwie wskazania, *explicite*, banków, którym nie pozwoli się upaść.

Proponuje się elastyczniejszą konstrukcję współczynnika lewarowania, na wzór rozwiązania wprowadzonego w Szwajcarii dla dwóch największych banków. Przyjęto tam, że współczynnik ten może zmieniać się w przedziale 3,0-4,0. W okresach dobrej koniunktury nie może być niższy niż 4,0 (co jest równoznaczne z dźwignią finansową wynoszącą 25x), ale w czasie recesji może się obniżyć do 3,0 (co odpowiada dźwigni finansowej 33,3x). Takie dopuszczenie do zwiększenia dźwigni finansowej ma zapobiegać nadmiernemu i silnie pro cyklicznemu delewarowaniu w czasie recesji.

Wiele zastrzeżeń nasuwa również konstrukcja bufora anty cyklicznego. Po pierwsze, bufor ten ma w pełni obowiązywać dopiero od 2019 r. Po drugie, i najważniejsze, wątpliwości budzi ustanowienie pułapu dla tego buforu na poziomie 2,5% aktywów ważonych ryzykiem. Może to podważać skuteczność tego instrumentu.⁴⁷ Przez analogię można by zapytać czy polityka pieniężna banku centralnego mogłaby być skuteczna, gdyby z góry ograniczony został maksymalny poziom stopy procentowej. Po trzecie, instrument polityki anty cyklicznej powinien być elastyczny. Tymczasem wymóg zapowiadania z 12-miesięcznym wyprzedzeniem każdej podwyżki tego buforu w znacznym stopniu ogranicza jego przydatność.

Liczne niedostatki i luki występujące w regulacjach proponowanych przez Komitet Bazylejski sprawiły, iż już od przełomu pierwszej i drugiej dekady obecnego wieku rozpoczęły się, na szczeblu krajowym lub regionalnym (zwłaszcza w Unii Europejskiej), prace nad dodatkowymi regulacjami bankowymi. Najważniejsze spośród nich mają dotyczyć przebudowy struktury sektora bankowego oraz

⁴⁶ W rachunku tym nie są uwzględniane dodatkowe bufory kapitałowe (ochrony kapitału i anty cykliczny).

⁴⁷ Gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że dyrektywa unijna CRD IV ma dopuścić pewne, ale tylko niewielkie i obwarowane licznymi warunkami, dodatkowe zwiększenie tego bufora.

wynagrodzeń w tym sektorze. Szczególne miejsce zajmuje projekt utworzenia unii bankowej w Unii Europejskiej.

Przebudowa struktury sektora bankowego.

Jak była już o tym mowa wyżej, kwestia ta, praktycznie całkowicie pominięta przez Bazyleę III, ma kluczowe znaczenie dla zbudowania zdrowego i służącego rozwojowi gospodarczemu systemu bankowego. Prace nad odpowiednimi regulacjami podjęte zostały w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii i w Unii Europejskiej.

Najbardziej zaawansowane prace te są w Stanach Zjednoczonych. Oparte są one na ogłoszonych na początku 2010 r. propozycjach Paula Volckera („The Volcker Rule”) zabraniających bankom angażowanie się w operacje handlowe i inwestycyjne na własny rachunek.⁴⁸ Banki nadal jednak mają moc przeprowadzać takie operacje zlecane im przez klientów. To właśnie uważane jest przez wielu ekonomistów i niezależnych ekspertów za największą wadę tej propozycji. Po pierwsze, operacje takie też mogą, w pewnych okolicznościach, generować bardzo duże ryzyko dla banku⁴⁹. Po drugie, w wielu przypadkach trudne może być rozróżnienie operacji przeprowadzanych na rachunek własny i na rachunek klientów.⁵⁰ Po pewnych modyfikacjach, zwiększających – w wyniku lobbingu banków - liczbę wyjątków od podstawowej reguły, przepisy te mają obowiązywać od 2014 r.⁵¹

W Wielkiej Brytanii, podstawą nowych regulacji, które mają wejść w życie w 2019 r. jest raport specjalnej komisji (U.K. Independent Commission on Banking’s), której przewodniczył Sir John Vicker. Istota tej propozycji sprowadza się do rozdzielania bankowości detalicznej i hurtowej. Reforma brytyjska jest o tyle mniej radykalna od amerykańskiej, że nie zakłada w ogóle podziału istniejących banków, ale tylko ściśle rozdzielenie (prawne i kapitałowe) ich działalności detalicznej i hurtowej.⁵²

Europa kontynentalna pozostaje wyraźnie w tyle pod względem takich reform. W 2012 r. Komisja Europejska powołała grupę ekspertów, która sporządziła raport dotyczący pożądanых zmian struktury sektora bankowego. Analogicznie jak

⁴⁸ P. Volcker, *How to Reform Our Financial System*, <http://www.nytimes.com/31.01.2010>.

⁴⁹ Przykładem może być sprzedaż, na ogromną skalę, przez AIG Financial Products instrumentów pochodnych zabezpieczających przed ryzykiem kredytowym, co doprowadziło tę instytucję w 2008 r. na skraj bankructwa. *Consultation by the High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Finance Watch, 1 June 2012, s.14, www.finance-watch.org.

⁵⁰ *Consultation by the High-level...op.cit.* s.14.

⁵¹ *Volcker Rule Could Be Delayed – Again*, <http://online.wsj.com/09.04.2013>.

⁵² *Acclaim for banking shake-up plan*, www.bbc.co.uk/12.08.2011.

w przypadku planu brytyjskiego, nie proponuje się podziału istniejących banków, a tylko ściśle rozdzielanie różnego typu działalności. Podział ten ma jednak przebiegać nieco inaczej. W jednej części ma pozostać tradycyjna bankowość dla klientów indywidualnych i korporacyjnych, a do drugiej części ma zostać przeniesiona działalność bardziej ryzykowna w tym zwłaszcza wszystkie operacje finansowe przeprowadzane na rachunek własny, a także obrót instrumentami pochodnymi.⁵³

Nasuwa się wniosek, że proponowane reformy strukturalne zmierną we właściwym kierunku, ale jednocześnie pozostają dość odległe od tego co proponuje wielu ekonomistów akademickich i niezależnych ekspertów. Postulaty te, przy całej ich różnorodności, dają się ująć w trzy grupy, różniące się stopniem radykalności.

Najdalej idące propozycje zakładają całkowite odejście od obecnego modelu bankowości, opartego na zasadzie rezerwy cząstkowej. Banki byłyby zobowiązane do utrzymywania 100%-owej rezerwy dla depozytów na żądanie. Inne usługi pośrednictwa finansowego byłyby świadczone przez wąsko wyspecjalizowane instytucje finansowe, wśród których szczególną rolę odgrywałyby rozmaite fundusze inwestycyjne. W tym systemie nie byłyby potrzebne ani systemy gwarantowania depozytów ani instytucja pożyczkodawcy ostatniej instancji.⁵⁴

Następna grupa propozycji zmierza do ograniczenia działalności bankowej wyłącznie do funkcji, które są absolutnie niezbędne dla funkcjonowania gospodarki. Do funkcji tych zalicza się: przyjmowanie depozytów, udzielanie kredytów (obrotowych i inwestycyjnych) przedsiębiorstwom oraz przeprowadzanie i rozliczanie płatności. Tylko takie banki korzystałyby z gwarancji depozytów i dostępu do kredytów banku centralnego. Wszystkie pozostałe usługi finansowe byłyby świadczone przez inne instytucje finansowe.⁵⁵

Stosunkowo najmniej radykalne propozycje sprowadzają się do ponownego, jeszcze ostrzejszego niż w amerykańskiej ustawie z 1933 r., rozdzielania bankowości komercyjnej od bankowości inwestycyjnej. Podział między tymi dwoma rodzajami banków przebiegałby zarówno na poziomie instytucjonalnym jak i na płaszczyźnie wzajemnych kontaktów. Tylko banki komercyjne miałyby dostęp do gwarancji

⁵³ *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report*, Brussels, 2 October 2012.

⁵⁴ L. J. Kotlokoﬀ, *Jimmy Stewart is Dead. Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*, John Wiley and Sons. New Jersey 2010; J. H. De Soto, *Pieniądz, Kredyt Bankowy i Cykle Koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009; J. Kay, op.cit.

⁵⁵ *To end all crises?...op.cit.*; Consultation by the High-level...op.cit.

depozytów i do pomocy płynnościowej banku centralnego. Ponadto postuluje się przyznanie instytucjom nadzorczym lub urzędowi ochrony konsumentów uprawnień do podziału zbytu dużych banków.⁵⁶

Regulacje systemów wynagrodzeń.

Kwestia ta nie ma tak dużego ciężaru gatunkowego, jak omawiane powyżej zmiany struktury sektora bankowego, niemniej jednak też uważana jest za istotną. Wśród źródeł współczesnego globalnego kryzysu finansowego na ogół wymienia się również wadliwe systemy wynagrodzeń w instytucjach finansowych. Jednak wbrew obiegowym opiniom główną przyczyną wypaczenia systemu wynagrodzeń nie jest ich wysokość, lecz ich struktura i zasady przyznawania. Bardzo duży udział w tych wynagrodzeniach rozmaitych premii przyznawanych za zyski osiągnięte w krótkim okresie stanowi silny bodziec do podejmowania wysoce ryzykownych operacji, które prowadzą do wzrostu obrotów i zysków w krótkim okresie, ale często kosztem stabilności i zysków długookresowych.⁵⁷

W Unii Europejskiej pierwszą próbą odpowiedzi na te wyzwania była dyrektywa CRD III z 2010 r. ustanawiająca pewne regulacje systemów wynagrodzeń w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych.⁵⁸ Miedzy innymi wprowadzone zostały wymogi odroczenia terminów wypłacania istotnej części zmiennego komponentu wynagrodzeń oraz wypłacania znacznej części tych premii w postaci instrumentów finansowych (akcji lub produktów finansowych danej instytucji). Bardziej zdecydowane kroki przewiduje omawiana już wyżej najnowsza dyrektywa CRD IV. Zmienna część wynagrodzeń bankowców ma zostać ograniczona do wysokości ich zasadniczego wynagrodzenia lub – tylko w wyjątkowych przypadkach – jego dwukrotności, jeśli zgodę na to wyrazi wprost większość akcjonariuszy. Dotychczas premie w bankach sięgały często kilkukrotności pensji.⁵⁹

Jeszcze bardziej radykalne regulacje mają być wprowadzone w Szwajcarii w następstwie poparcia uzyskanego przez tzw. Inicjatywę Mindera w referendum z 4 marca 2013 r. Licząca 24 punkty propozycja umożliwi akcjonariuszom wszystkich szwajcarskich firm aprobowanie lub blokowanie proponowanego poziomu wynagrodzeń dla członków zarządu i rady nadzorczej. Inne punkty dotyczą

⁵⁶ N. Roubini, S. Mihn, *Ekonomia Kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

⁵⁷ N. Roubini, S. Mihn, op.cit. s. 214-221.

⁵⁸ „Official Journal of the EU” 14.12.2010, L.329, s.3

⁵⁹ „Rzeczpospolita” 01.03.2013, s. B-9.

ograniczenia wysokości odpraw (tzw. złotych spadochronów), pakietów emerytalnych i kredytów preferencyjnych. W kilku innych krajach wysoko rozwiniętych (np. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Holandii czy Norwegii) obowiązują łagodniejsze regulacje, dające akcjonariuszom instytucji finansowych tylko niewiążące prawo do ograniczania płac.⁶⁰

Unia bankowa.

Zapoczątkowany w 2010 kryzys strefy euro unaoczniał z całą ostrością potrzebę pogłębienia integracji nie tylko w sferze fiskalnej, ale i finansowej. W efekcie rozpoczęły się prace nad założeniami unii bankowej, a szczyt Unii Europejskiej w grudniu 2012 r. podjął decyzję o utworzeniu takiej unii. Przynależność do niej będzie obowiązkowa dla krajów członkowskich strefy euro i dobrowolna dla pozostałych krajów UE. Na ostateczny kształt unii bankowej mają się składać trzy filary: jednolity mechanizm nadzorczy, jednolite zasady uporządkowanej naprawy, upadłości i likwidacji banków oraz wspólny system gwarantowania depozytów. Szczyt unijny z grudnia 2012 r. przesądził o powstaniu tylko tego pierwszego filara (a i w tym przypadku nie wszystkie szczegóły są już znane). Uzgodnienia dotyczące dwóch pozostałych filarów, także niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania unii bankowej, jeszcze trwają.

Jednolity mechanizm nadzorczy (Single Supervisory Mechanism, SSM) ma być sprawowany przez Europejski Bank Centralny (EBC). Przewidziano dwie instancje: Radę Nadzorców (Supervisory Board), w skład której będą mogli wejść również przedstawiciele państw spoza strefy euro oraz Radę Prezesów (Governing Council) EBC, a także skomplikowany system uzgodnień decyzji między tymi instancjami, tak żeby chronione były również interesy krajów uczestniczących nie będących członkami strefy euro, a zatem nie reprezentowanych w Radzie Prezesów. Jednolitym nadzorem objęte mają być grupy bankowe działające w przynajmniej trzech państwach UE, banki o aktywach ponad 30 mld euro, takie, których aktywa stanowią ponad 20% PKB jednego z państw uczestników systemu, a dodatkowo jeszcze co najmniej trzy największe banki z każdego kraju uczestniczącego w systemie i wszystkie banki, które skorzystały z pomocy publicznej. Szacuje się, że będzie to oznaczało objęcie nadzorem EBC około 150 banków⁶¹.

⁶⁰ „Rzeczpospolita” 05.03.2013, s. B-8.

⁶¹ J. Ramotowski, *Unia bankowa potrzebna, ale wciąż więcej pytań niż odpowiedzi*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 19.01.2013.

Największe zastrzeżenia związane z budową unii bankowej dotyczą nawet nie tego, że powstaje ona na raty i nieznanym pozostaje jej ostateczny kształt. Większy problem stanowi fakt, że przy braku reform strukturalnych europejskiego sektora bankowego jedną z konsekwencji unii bankowej w jej proponowanym kształcie będzie to, że wielkie europejskie banki przetrwają w ich obecnej postaci⁶². Jednolity nadzór bankowy, sprawowany na poziomie wielkich grup bankowych, umożliwi centralizację zarządzania kapitałem, płynnością i ryzykiem w spółkach matkach. Tym samym będą one mogły obciążać swoimi ewentualnymi stratami i/lub problemami z płynnością swoje spółki zależne w innych krajach ze wszystkimi tego konsekwencjami dla stabilności systemów bankowych w tych krajach.⁶³ Trudno też sobie wyobrazić jak miałyby wyglądać „uporządkowana upadłość” w przypadku wielkich europejskich banków. Nie dziwi zatem dosadnie sformułowany wniosek, że unia bankowa może stać się swoistą ochronką dla tych banków.⁶⁴

4. Wpływ nowych regulacji na sektor bankowy w Polsce

Ze względu na stosunkowo krótką, współczesną historię oraz uwarunkowania, w jakich powstawał, sektor bankowy w Polsce wykazuje pewne cechy specyficzne w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi. Po pierwsze, banki odgrywają dominującą rolę w polskim sektorze finansowym, co jest charakterystyczne dla tzw. kontynentalnego modelu rynku finansowego. Zgodnie też z tym modelem rynku finansowego największe działające w Polsce banki można scharakteryzować jako banki uniwersalne. Po drugie, sektor bankowy w Polsce zdominowany jest (w około 2/3) przez kapitał zagraniczny.⁶⁵ Znaczną część działających w Polsce banków stanowią spółki zależne konglomeratów lub holdingów finansowych. Po trzecie, pomimo dynamicznego rozwoju sektora bankowego w Polsce stopień „ubankowienia” polskiej gospodarki pozostaje znacznie niższy w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi.⁶⁶ Po czwarte, działające w Polsce banki funkcjonują w sposób bardziej

⁶² T. Chmielewski, A. Sławiński, *Ochronka dla wielkich banków*, „Rzeczpospolita” 18.07.2012, s. B-9.

⁶³ J. Hausner, A. Sławiński, *Chwiejna piramida nad Europą*, „Rzeczpospolita” 19.01.2012.

⁶⁴ T. Chmielewski, A. Sławiński, *Ochronka...* op.cit.

⁶⁵ *Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2012, s.24.

⁶⁶ Co prawda od 1999 r. do 2011 r. relacja aktywów sektora bankowego do PKB zwiększyła się w Polsce z 55% do około 84 %, relacja kredytów do PKB wzrosła z 24% do blisko 59%, a relacja depozytów do PKB z 33% do ponad 51%.⁶⁶ Relacje te pozostają jednak wciąż znacznie niższe niż w krajach wysoko rozwiniętych. *Raport o sytuacji banków w 2011 r.* op. cit... s. 26.

tradycyjny niż banki w krajach wysoko rozwiniętych. Przede wszystkim przejawia się to w tym, że w większym stopniu koncentrują się one na typowych funkcjach pośrednictwa finansowego (przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów), a w mniejszym stopniu na funkcjach wykraczających poza takie pośrednictwo (przeprowadzanie różnych operacji finansowych zarówno na rachunek klientów jak i na rachunek własny, występowanie w charakterze animatorów rynku, oferowanie instrumentów pochodnych zabezpieczających przed różnymi rodzajami ryzyka, doradztwo finansowe itp.)⁶⁷.

Ta specyfika sektora bankowego w Polsce sprawia, że nie wszystkie nowe, przygotowywane lub już wprowadzane w życie, regulacje bankowe uznać można za właściwe i potrzebne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności tego sektora w Polsce. Patrząc przez pryzmat sytuacji banków działających w Polsce można pokusić się o rozróżnienie wśród tych nowych regulacji trzech grup.

Pierwszą stanowiłyby te regulacje, które niewątpliwie mają istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego w Polsce. Zaliczyć do nich można nowe wymogi płynnościowe (w tym zwłaszcza te dotyczące płynności długoterminowej) oraz regulacje przeciwdziałające pro cykliczności akcji kredytowej banków (anty cykliczny bufor kapitałowy, zaostrzone wymogi płynnościowe, zmiany w zasadach pomiaru ryzyka, ewolucja w kierunku makro stabilizacyjnego podejścia do regulowania banków).⁶⁸

⁶⁷ Ponadto sektor bankowy w Polsce pozostaje bardziej konserwatywny w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi. W szczególności nie zostały jeszcze prawie wcale wprowadzone takie innowacje finansowe jak zaawansowana sekurytyzacja czy oferta instrumentów pochodnych najnowszej generacji. Konserwatyzm działających w Polsce banków przejawia się także w ich polityce inwestycyjnej. Ich portfele papierów wartościowych składają się przede wszystkim z polskich papierów skarbowych. Nie było w nich w ogóle obligacji CDO (Collateralized Debt Obligations), określanych obecnie jako toksyczne ze względu na to, że wśród kredytów, w oparciu o które zostały one wyemitowane były również sub-standardowe kredyty hipoteczne z USA. Nie ma w nich też prawie wcale obligacji skarbowych krajów zagrożonych niewypłacalnością (południowych krajów strefy euro). Wreszcie dźwignia finansowa stosowana przez działające w Polsce banki (rzędu ok. 15x) pozostaje około dwukrotnie niższa od średniej dla całej Unii Europejskiej. *Podsumowanie ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy-materiał dla mediów*. PwC, Warszawa 12 grudnia 2011, s. 4-5.

⁶⁸ W tym świetle ewentualne złagodzenie wymogu płynności długoterminowej (nie mówiąc już o jego całkowitym odrzuceniu) należałoby, wbrew opinii polskiego środowiska bankowego, ocenić zdecydowanie negatywnie. Po pierwsze, mogłoby to osłabić bodźce do podejmowania przez banki odpowiednich działań dostosowawczych. Po drugie, utrudniłoby przeciwdziałanie pro cykliczności akcji kredytowej banków.

Drugą grupę stanowiłyby regulacje raczej obojętne z punktu widzenia banków działających w Polsce, ale mogące mieć na nie pośredni wpływ, pozytywny bądź negatywny, poprzez skutki tych regulacji dla dużych banków zagranicznych mających swoje spółki zależne w Polsce. Do tej grupy należą zaostrzone wymogi kapitałowe (w tym również te dotyczące skali lewarowania), regulacje mające ograniczyć ryzyko kredytowe w transakcjach poza giełdowych (przede wszystkim instrumentami pochodnymi) oraz regulacje mające doprowadzić do podziału największych banków.

Grupę trzecią stanowiłyby regulacje mogące okazać się wręcz szkodliwe dla sektora bankowego w Polsce. Obejmują one pewne rozwiązania już przyjęte lub proponowane w ramach powstającej w UE unii bankowej. Przede wszystkim dotyczy to ramowo uzgodnionej już w grudniu 2012 r. koncepcji jednolitego mechanizmu nadzorczego. Wynika z niej, że niezależnie od tego czy Polska przystąpi do unii bankowej, to co najmniej kilka działających w Polsce banków automatycznie znajdzie się pod nadzorem Europejskiego Banku Centralnego.⁶⁹ Tak czy inaczej, nadzory lokalne, takie jak polska Komisja Nadzoru Finansowego, ulegną znacznemu osłabieniu. Może to spowodować, że spółki-córki wymkną się spod naszego nadzoru, a dominujące grupy kapitałowe będą mogły stosować wobec nich wszelkie zabiegi związane z przesuwaniem płynności i kapitałów oraz alokacją ryzyka w sposób nierynkowy. Oznaczałoby to fiasko dotychczasowej strategii polskich władz wobec sektora bankowego, zakładającej, że wpływ na ten sektor mają nam zagwarantować nie udziały w kapitale bankowym, ale regulacje.⁷⁰

* * *

Oslabienie nadzoru lokalnego może także utrudnić przeciwdziałanie procykliczności akcji kredytowej banków. Stanie się tak, jeżeli decyzje dotyczące kapitałowego bufora antycyklicznego będą podejmowane na poziomie grupy kapitałowej, a nie przez nadzór lokalny.

Sytuację pogarsza jeszcze forsowana przez Komisję Europejską doktryna maksymalnej harmonizacji wymogów kapitałowych i płynnościowych dodatkowo ograniczająca elastyczność działania lokalnych nadzorów. Tymczasem możliwości wykorzystania polityki nadzorczej dla przeciwdziałania boomom kredytowym są dla Polski kluczowe w perspektywie przyszłej akcesji do strefy euro. Dramatyczne

⁶⁹ Według stanu na początek 2013 r. byłyby to następujące banki: Pekao S.A., BRE, ING BSK, BZWBK i Millenium. J. Ramotowski, op.cit.

⁷⁰ P. Badzio, *Córki na wydaniu?*, Portal Finansowy Gazety Bankowej. 29.09.2012, s. 3.

doświadczenia Irlandii i Hiszpanii dobitnie pokazały, co się może wydarzyć w sytuacji, gdy stopy procentowe spadają do bardzo niskiego poziomu, banki uzyskują praktycznie nieograniczone możliwości finansowania swojej akcji kredytowej z rynków finansowych strefy euro, a kraj pozbawiony jest już możliwości prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej. Na szczęście na razie w ramach unii bankowej nie przewiduje się pełnej harmonizacji kryteriów udzielania kredytów. Pozostawia to lokalnym nadzorom możliwość wykorzystywania tak ważnych instrumentów makroostrożnościowych jak wskaźniki LTV i DTI, które uważa się za szczególnie skuteczne dla przeciwdziałania procykliczności w działalności sektora bankowego.⁷¹

Literatura cytowana

- Acclaim for banking shake-up plan*, www.bbc.co.uk/12.08.2011.
- Badzio P., *Córki na wydaniu?*, Portal Finansowy Gazety Bankowej. 29.09.2012.
- Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework. Comprehensive Version*, BIS, Basel, June 2006.
- Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system*, Basel, December 2010 (revised June 2011).
- Boone P., Johnson S., *Will the politics of global moral hazard sink us again?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences, London 2010.
- Borio C., *Rediscovering the macroeconomic roots of financial stability policy: journey, challenges and a way forward*, "BIS Working Papers", September 2011, No. 354.
- Chmielewski T., Sławiński A., *Ochronka dla wielkich banków*, „Rzeczpospolita” 18.07.2012.
- Chmielewski T., Sławiński A., *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3 (13).
- Consultation by the High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Finance Watch, 1 June 2012, www.finance-watch.org.
- CRDIV/CCR: Agreement reached*, <http://www.deloitte.com> (5.03.2013).
- Davies H., Green D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010,
- De Soto J.H., *Pieniądz, Kredyt Bankowy i Cykle Koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009.
- The Fundamental Principles of Financial Regulation*, "Geneva Reports on the World Economy" 11, June 2009.
- Galati G., Moessner R., *Macroprudential policy – a literature review*, "BIS Working Papers", February 2011, No. 337.

⁷¹ S. Kluza, A. Płociński, A. Sławiński, *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 07.11.2012, s. B-9.

- Goodhart C., *How should we regulate bank capital and financial products? What role for "living wills"*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998.
- Hausner J., Sławiński A., *Chwiejna piramida nad Europą*, „Rzeczpospolita” 19.01.2012.
- High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report*, Brussels, 2 October 2012.
- Kay J., *Should we have narrow banking?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Kluza S., Płociński A., Sławiński A., *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 07.11.2012.
- Kotlikoff L.J., *Jimmy Stewart is Dead. Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*, John Wiley and Sons. New Jersey 2010.
- Lonczak P., *Czy Bazylea jest potrzebna bankom?*, <http://www.bankier.pl>, 18.10.2010.
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009.
- Minsky H.P., *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, London 1986.
- Moody's Analysis. Basel III: New Capital and Liquidity Standards – FAQ-s*, <http://www.moodysanalysis.com> 19.01.2012.
- “Official Journal of the EU” 14.12.2010.
- Podsumowanie ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy-materiał dla mediów*, PwC, Warszawa 12 grudnia 2011.
- Ramotowski J., *Unia bankowa potrzebna, ale wciąż więcej pytań niż odpowiedzi*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 19.01.2013.
- Roubini N., Mihov S., *Ekonomia Kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- “Rzeczpospolita” 01.03.2013.
- “Rzeczpospolita” 05.03.2013.
- Teitelbaum H., *NSFR implementation uncertain after Basel III compromise on LCR phase-in*. “Financial Times”, 22.01.2013.
- To end all crises? Implementing Basel III In the European Union. A position paper on CRD IV/CRR*, Finance Watch. February 2012.
- Turner A., *What do banks do? Why do credit booms and bust occur and what can public policy do about it?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Volcker P., *How to Reform Our Financial System*, <http://www.nytimes.com/31.01.2010>.
- Volcker Rule Could Be Delayed – Again*, <http://online.wsj.com/09.04.2013>.
- Woodford M., *Pośrednictwo finansowe i analiza ekonomiczna*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 11-12.