

Tomasz Zieliński

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

NIEJEDNOZNACZNOŚĆ WPŁYWU REGULACJI BAZYLEJSKICH NA BANK JAKO INSTYTUCJĘ ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Wprowadzenie

Doświadczenia ostatnich lat utwierdzają w przekonaniu, że zjawisko kryzysu zostało na stałe wpisane w funkcjonowanie światowej gospodarki i w sposób nieunikniony odbija się na bieżących decyzjach gospodarczych. Wśród winnych obecnej odsłony kryzysu najczęściej wymienia się banki i rynki finansowe. „Kryzys wykazał, że w dotychczasowym modelu biznesowym i szerzej, rynkowym, banki działają źle. W czasach dobrej koniunktury banki miały wyśmienite wyniki finansowe – to dowód, że nadużywały swojej pozycji monopolistycznej. Przede wszystkim zarabiały i spekulowały na wielką skalę, zamiast przede wszystkim wspierać inne działy gospodarki. W czasach kryzysu z kolei w ogóle nie wspierają gospodarki, tylko koncentrują się na ratowaniu siebie, oczywiście nieskutecznie. Jednym słowem w ogóle nie spełniają pokładanych w nich nadziei, a już na pewno nie służą społeczeństwu, tylko swoim właścicielom, którzy teraz wyciągają ręce po pomoc”¹.

Wyjątkowo krytyczny stosunek do instytucji banku jest efektem rozczarowania jego funkcjonowaniem, coraz bardziej odbiegającym od kształtowanych przed laty wzorców. Rozczarowanie to wynika z doktryny szczególnego charakteru podmiotu bankowego. Jest ono owocem sporu między dwoma skrajnymi poglądami. Pierwszy z nich zakłada, że bank komercyjny nie pełni żadnej misji.

¹ S. Flejterski: Banki jako współsprawcy, współofiary i współbeneficjenci globalnego kryzysu finansowego. W: Od kryzysu do ożywienia. Dylematy współczesnej polityki finansowej. Red. J.L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 106.

„Jest przedsiębiorstwem handlowym, którego wyłącznym motorem działania (podobnie jak w przypadku innych przedsiębiorstw) jest dążenie do maksymalizacji zysku”². Skrajnie przeciwstawne podejście zakłada, że bank jest podmiotem gospodarczym o szczególnej misji społecznej. „Bank, w odróżnieniu od innych przedsiębiorstw działających w różnych dziedzinach gospodarki, np.: w handlu, usługach, przemyśle oprócz tego, że w swojej działalności nastawiony jest na osiągnięcie zysku, powinien spełniać warunki instytucji zaufania publicznego”³. W dobie nasilających się turbulencji gospodarczych, w znacznej mierze przypisywanych dysfunkcjom systemu finansowego, konieczność wzmocnienia doktryny banku jako instytucji zaufania publicznego zdaje się zdobywać coraz silniejszą pozycję. Co więcej, z poziomu pojedynczego banku jest ona rozszerzana na cały system. „W związku z istotnymi kosztami upadłości istnieje potrzeba specjalnego traktowania banków. (...) Twierdzi się nawet, że system bankowy jest dobrem społecznym, a zatem całe społeczeństwo powinno ponosić koszty z nim związane (ryzyko systemowe jest ryzykiem całego społeczeństwa)”⁴. Konsekwencją systemowego znaczenia stabilności sektora bankowego są również systemowe wysiłki mające na celu jego utrzymanie. Zakłada się, że budowla zaufania publicznego do banków opiera się na trzech filarach:

1. **Rachunku zaufania** – będącego efektem oceny wiarygodności banku, opartej m.in. na zróżnicowanych miernikach jego kondycji.
2. **Wiarygodności immanentnej** – będącej efektem kształtowanej w długim okresie reputacji banku, budowanej m.in. na ocenie etycznych aspektów jego dotychczasowej działalności.
3. **Wiarygodności wymuszonej** – kształtowanej głównie przez normy regulacyjne, systemy gwarancyjne, nadzór finansowy⁵.

W kontekście tematu niniejszego opracowania, przedmiotem szczególnej uwagi jest filar wiarygodności wymuszonej, opierający się na założeniu, że obok mechanizmów rynkowych niezbędny dla zapewnienia zaufania publicznego (a w konsekwencji stabilności sektora finansowego) jest gorset regulacyjny. „Traktowanie banku jako instytucji zaufania publicznego uzasadnia konieczność ingerencji w funkcjonowanie sektora bankowego, a jego podmiotom narzucenie pewnych ograniczeń. Specjalne traktowanie banków i ochrona ich stabilności

² A. Janiak: O przywilejach bankowych, cz. III. „Prawo Bankowe” 2000, nr 11, s. 59.

³ System gwarantowania depozytów w Polsce, skrypt, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, <http://www.bfg.pl/strefa-dokumentow/system-gwarantowania-skrypt>, s. 1 [dostęp: 10 maj 2013 r.].

⁴ Bankowość. Red. L. Jaworski, Z. Zawadzka. Poltext, Warszawa 2002, s. 2008.

⁵ S. Flajterski: W poszukiwaniu nowego paradygmatu zarządzania przedsiębiorstwami bankowymi, Usługi 2009, UE, Poznań 2009

jest obecnie normą nakładającą na państwo pewne zadania”⁶. Doktryna silnej regulacji sektora bankowego przeplata się cyklicznie z głosami optującymi za deregulacją, która podnosi efektywność i innowacyjność instytucji finansowych. Powrót do fazy regulacji pojawia się zwykle jako konsekwencja zjawisk kryzysowych. Każdorazowo wówczas, w ślad za ujawniającymi się nowymi ogniskami niestabilności pojawiają się wysiłki regulacyjne skoncentrowane na ich neutralizacji. Niestety okazuje się, że nowe ogniska występują coraz częściej i w miejscach dotychczas niespotykanych. Proces ten skłania do poszukiwań odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy podejmowane działania regulacyjne są niewystarczające, czy też problemem jest ich nadmiar i nieadekwatność. Rozstrzygnięcie tej kwestii bezwzględnie wymaga uwzględnienia dowiedzionej wielokrotnie prawidłowości, zgodnie z którą banki (i inne instytucje finansowe), wraz z pojawieniem się nowych regulacji, zawsze podejmują próby obchodzenia czy unikania narzuconych przez nie rygorów⁷. Pytanie o adekwatność nowych regulacji musi być zatem jednocześnie pytaniem o ich bezwarunkową skuteczność, zgodną z założeniami nadzorców.

Kluczowe dla systemu bankowego znaczenie mają w ostatnich latach działania podejmowane przez tzw. Komitet Bazylejski, inicjujący najbardziej znaczące, współczesne regulacje sektora bankowego. W kolejnych rozdziałach wskazano na wybrane aspekty kolejnych regulacji bazylejskich, w szczególności uwypuklające dwukierunkowość ich oddziaływania na budowanie wizerunku banku jako instytucji zaufania publicznego.

1. Bazylea I – próba międzynarodowej unifikacji reguł nadzorczych

Po II wojnie światowej idea banku jako instytucji zaufania publicznego kształtowała się w cieniu wspomnień o wielkiej recesji i hiperinflacji lat 30.⁸. W efekcie działalność banków w tym okresie była poddawana silnym regulacjom, ograniczającym konkurencję kosztową i stabilizującą monetarne parametry rynkowe. Załamanie systemu z Bretton Woods na początku lat 70. doprowadziło do wzrostu zmienności kursów walutowych i stóp procentowych. Na rynku

⁶ B. Zdanowicz: Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych. „Bezpieczny Bank” 2007, nr 1.

⁷ M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński: Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej. „Bank i Kredyt” 2011, nr 5, dodatek, s. 3.

⁸ D. Korenik: O roli państwa w systemie finansowym gospodarki rynkowej w kontekście kryzysu finansowego – wybrane kwestie. W: System bankowy i rynki finansowe w warunkach globalnego kryzysu finansowego. Red. K. Znaniecka, W. Gradoń. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2010, s. 60.

pojawiły się nowe instrumenty finansowe i nowe formy pośrednictwa finansowego. Rozpoczęła się stopniowa deregulacja i liberalizacja. Banki, które dotychczas nie musiały nadmiernie zabiegać o kredytobiorców⁹, stały się w obliczu odpływu najlepszych swoich klientów, którzy stopniowo zaczęli traktować rynki finansowe jako tańsze źródło finansowania działalności. Także deponenci, zważeni zyskownością nowych produktów rynkowych, coraz częściej wycofywali swoje depozyty z banków, inwestując je na rynkach finansowych. Tracące grunt pod nogami banki często ulegały pokusie zwiększania zysków kosztem bezpieczeństwa finansowego. Tymczasem instytucje nadzorcze nie były przygotowane do diagnozowania i monitorowania związanych z tym zagrożeń. Dodatkowo, mając ściśle narodowy charakter, koncentrowały się głównie na lokalnej działalności banków, prowokując nadmierną, międzynarodową ekspansję kredytową banków. W krótkim czasie doprowadziło to do erozji kapitału banków i relatywnego zróżnicowania adekwatności ich wyposażenia kapitałowego. Regulacyjne zróżnicowanie wymogów kapitałowych w poszczególnych krajach dodatkowo potęgowało nierówności warunków konkurencyjnych. Jedynym sposobem rozwiązania narastających problemów było podjęcie wysiłku w zakresie regulacji o zasięgu ponadnarodowym. Skala kryzysu zadłużenia, jaki dotknął system bankowy w latach 1974-1975¹⁰, zapoczątkowała rozmowy o potrzebie międzynarodowego uregulowania nadzoru bankowego. W ich konsekwencji, z inicjatywy banków centralnych krajów G10, został powołany Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (*Basel Committee on Banking Supervision*), działający pod auspicjami Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS – *Bank of International Settlements*). Jego zadaniem stało się opracowanie nowych reguł dla systemu bankowego. Z czasem wytyczne Komitetu stały się powszechną wykładnią tworzonych aktów prawnych Unii Europejskiej i wielu innych krajów na świecie¹¹. Wśród licznych dokumentów, zawierających standardy skierowane pod adresem banków, największe znaczenie zyskały Umowy Bazylejskie (Konkordaty). Wprawdzie pierwszym z nich był Konkordat Bazylejski z 1975 r., jednak przełomowego znaczenia nabrał dokument z 1988 r., znany jako Pierwsza Bazylejska Umowa Kapitałowa (*Basel Capital Accord*)¹², którego najważniejszym elementem stała się syntetyczna miara adekwatności wyposażenia kapitałowego banku (współczynnik wypłacalności).

⁹ Model bankowości tamtego okresu był żartobliwie określanej jako filozofia „3-6-3” – przyjmować depozyty na 3%, udzielać kredyty na 6%, a o godz. 3 iść na golfa.

¹⁰ Bezpośrednim bodźcem do koordynacji działań stał się upadek niemieckiego banku Bankhaus Herstatt i amerykańskiego Franklin National Bank w 1974 r.

¹¹ M. Marcinkowska: Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych. Regan Press, Gdańsk 2009, s. 85.

¹² International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, Basel Committee on Banking Supervision, July 1988, Annex 1.

Porozumienia bazylejskie od pierwszej odsłony opierały swe zasady na kontroli adekwatności wyposażenia kapitałowego banków, w zależności od skali i charakteru ich działalności. Wynikało to z powszechności przeświadczenia o wyjątkowych, stabilizująco-limitujących własnościach mikroekonomicznych funduszy własnych¹³. Syntetyczną miarą adekwatności wyposażenia kapitałowego banku stał się od początku współczynnik wypłacalności (Cooka). Powszechność jego wykorzystania jako miary adekwatności wyposażenia kapitałowego banku została oparta na trzech podstawowych elementach: definicji kapitału, wielkości ekspozycji na ryzyko oraz minimalnej relacji tych elementów.

Wprowadzonym przez porozumienie bazylejskie zasadom pomiaru wyposażenia kapitałowego banków od samego początku towarzyszyły liczne wątpliwości i głosy krytyki. Fundamentalne znaczenie dla całej koncepcji umów bazylejskich ma dyskusja na temat celowości traktowania funduszy własnych jako gwaranta bezpieczeństwa banku. „Niektórzy poddają (...) w wątpliwość sens regulacji kapitałowych, argumentując, że nie są skuteczne, skoro – pomimo ich obowiązywania – zdarzają się upadłości banków. Wskazuje się nawet, że zasady adekwatności kapitałowej wpływają negatywnie na zachowania banków, prowadząc do wzrostu podejmowanego przez nie ryzyka. Siglitz twierdzi, że regulacje kapitałowe są nieefektywne i odnoszą skutek odwrotny od zamierzonego (...). Przegląd literatury na temat zachowań banków pod wpływem regulacji kapitałowych wskazuje na mieszane wyniki odnośnie do poziomu ryzyka oraz kondycji i bezpieczeństwa systemów bankowych. (...) Debata na ten temat będzie się z pewnością rozwijać”¹⁴.

Kolejnym obszarem krytyki porozumienia bazylejskiego stało się przyjęcie jednakowego modelu pomiaru ekspozycji na ryzyko kredytowe w odniesieniu do wszystkich banków, niezależnie od ich wielkości. Przyjęcie zasady *one size fits all* w jednakowy sposób traktowało banki działające w skali międzynarodowej, podejmujące liczne działania o wysokim potencjale destabilizującym i mające liczne możliwości obchodzenia ograniczeń regulacyjnych, oraz lokalne banki operacyjne, finansujące rozwój gospodarczy na podstawie kredytu, a tym samym skazane na surową ocenę nadzorczą. W konsekwencji te drugie, prowadząc obiektywnie bezpieczniejszą działalność, były stawiane w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej.

¹³ D. Korenik: Op. cit., s. 58.

¹⁴ M. Marcinkowska: Kręte ścieżki Bazylei... czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro. W: Rynek finansowy – nowe perspektywy. Red. P. Karpuś, J. Węclawski. Annales UMCS Sectio H, tom XLIV, z. 2, Lublin 2010, s. 46.

Mankamentem przyjętego porozumienia okazała się również homogenizacja należności od sektora pozabankowego w ramach jednej kategorii ryzyka. Przykładowo, z punktu widzenia przyjętych regulacji nie było rozróżnienia pomiędzy wysokością wymogu kapitałowego dla przedsiębiorstwa o znakomitej sytuacji finansowej, posiadającego ocenę ratingową AAA, oraz przedsiębiorstwem bez ratingu lub z oceną na poziomie spekulacyjnym. W rzeczywistości podmioty zaliczane przez regulacje do jednej kategorii ryzyka były obciążone różnym poziomem ryzyka faktycznego. Banki, kalkulując stopy oprocentowania kredytów, z jednej strony uwzględniały adekwatne marże z tytułu faktycznego ryzyka, z drugiej jednak były zmuszone uwzględniać jednakowe dla wszystkich kredytów danej kategorii koszty obciążenia kapitałowego¹⁵. W przypadku podmiotów o wysokim standingu, oferta kredytowa banków stawała się tym samym coraz mniej atrakcyjna. Banki nie mogły zaoferować dobrym kredytobiorcom odpowiednio niskiego oprocentowania, skłaniając ich tym samym do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania na rynkach finansowych.

W wyniku nadmiernie uproszczonych i arbitralnych wag ryzyka kredytowego, portfel kredytowy banków zaczął coraz silniej podlegać zjawisku negatywnej selekcji, przejawiającym się w przyciąganiu należności o coraz gorszym standingu. Jednocześnie banki, zachęczone rosnącą rentownością inwestycji rynkowych, same zaczęły coraz aktywniej rozwijać swą działalność inwestycyjną, zwiększając skalę podejmowanego ryzyka. W efekcie, obowiązujące regulacje coraz usilniej wpychały banki w nowy, rynkowy wymiar ryzyka, który dotychczas nie był objęty wymogami kapitałowymi.

2. Bazylea I plus – ryzyko rynkowe

W styczniu 1996 r. wprowadzono nowelizację umowy kapitałowej dotyczącą ryzyka rynkowego (*Amendment to the Capital Accord to incorporate market risk, Basel Committee on Banking Supervision, January 1996*). Bodźcem do podjęcia prac przez Komitet Bazylejski stała się upadłość brytyjskiego banku Barings, który wykazywał zbyt dużą ekspozycję na rynku instrumentów pochodnych¹⁶. Uwzględnienie ryzyka rynkowego wiązało się z dwoma zasadniczymi modyfikacjami współczynnika wypłacalności. Pierwsza dotyczyła wprowadzenia nowej kategorii funduszy własnych (Tier 3), obejmującej krótkoterminowe zobowiązania

¹⁵ M. Iwanicz-Drozdowska: Ewolucja regulacji w zakresie adekwatności kapitałowej banków. „Bezpieczny Bank” 2004, nr 1, s. 89.

¹⁶ Ibid.

podporządkowane, które pod specjalnymi warunkami mogły być traktowane jako kapitałowe zabezpieczenie operacji rynkowych. Modyfikacja druga dotyczyła szacunku ekspozycji z tytułu ryzyka rynkowego i włączenia go do wskaźnika wypłacalności obok ekspozycji z tytułu ryzyka kredytowego. Wykorzystanie w tym celu tzw. metody standardowej, polegającej na zastosowaniu wzorów i parametrów narzuconych przez instytucje nadzorcze, podobnie jak w przypadku ekspozycji kredytowych, zaczęło prowokować banki do selekcji negatywnej. Jeżeli tylko określona inwestycja kwalifikowała się do ustalonej przez regulatorów grupy ryzyka, stawała się dla banku tym atrakcyjniejsza, im była bardziej dochodowa, a w konsekwencji również bardziej ryzykowna. Niebezpieczną praktyką stosowaną przez banki stał się arbitraż regulacyjny. Zachęcał banki do podejmowania aktywności ryzykownych, ale nieobjętych regulacjami nadzorczymi, lub też na podejmowaniu aktywności bardziej ryzykownych aniżeli wynikało to z ich kwalifikacji regulacyjnej. Spektakularnym przykładem arbitrażu regulacyjnego stał się dynamiczny wzrost udziału kredytów hipotecznych objętych preferencyjną wagą ryzyka 50%, które w portfelach banków zastąpiły w znacznej mierze kredyty tradycyjne posiadające wagę ryzyka 100%¹⁷. W krótkim czasie doprowadziło to do powstania banki hipotecznej.

Powszechną praktyką banków w ramach arbitrażu regulacyjnego stał się transfer ryzyka z księgi bankowej do księgi handlowej z użyciem kredytowych instrumentów pochodnych i technik sekurytyzacyjnych. Arbitralność regulacji sprzyjała powstawaniu licznych rozbieżności pomiędzy ryzykiem rzeczywistym takich operacji a jego klasyfikacją na podstawie regulacji bankowych. W efekcie bank uczestniczący w procedurze sekurytyzacyjnej narażał się często na niekontrolowane ryzyko kredytowe w różnych formach. Wyższe wymagania kapitałowe w odniesieniu do należności kredytowych aniżeli do rynkowych papierów wartościowych sprawiały, że banki zamiast utrzymywać w bilansie portfel kredytów, dokonywały ich sekurytyzacji tylko po to, aby następnie nabyć zabezpieczone wierzytelnościami papiery wartościowe. Tym samym, nie redukując w ogóle ekspozycji na ryzyko, zmniejszały wymagane zabezpieczenie kapitałowe. Idąc dalej, chcąc uwolnić zaangażowany w akcje kredytową kapitał, banki dokonywały sekurytyzacji pełnej, odsprzedając wierzytelności podmiotom zewnętrznym, które emitowały zabezpieczone na nich papiery wartościowe. W takim przypadku jednak, większość programów sekurytyzacyjnych było związanych z udzieleniem przez bank gwarancji, które będąc źródłem ryzyka kredytowego, jako zobowiązania pozabilansowe, nie podlegały ograniczeniom

¹⁷ M.K. Ong: *Internal Credit Rating Models*. Risk Book, London 1999, s. 25.

kapitałowym. „Standardy kapitałowe z lat 80. prowadziły do nieefektywności alokacyjnej poprzez faworyzowanie gwarancji pozabilansowych nawet wówczas, gdy bardziej efektywne byłoby oferowanie tradycyjnych pożyczek. Co więcej, oferowanie gwarancji pozabilansowych pozwala bankom omijać ograniczenia regulacyjne i zwiększać portfolio kredytowe”¹⁸.

Zjawiskiem towarzyszącym różnym formom konwersji aktywów bilansowych było stosowanie przez banki strategii *cherry-picking*. Polegała ona na wybieraniu najlepszych jakościowo aktywów do portfela podlegającego sekurytyzacji (w celu uzyskania wysokiej marży ze sprzedaży) przy jednoczesnym zatrzymaniu w bilansie aktywów niskiej jakości, ale ze względu na niedoskonałość regulacji kapitałowych nieobciążonych wyższymi kosztami kapitałowymi. Banki stosowały też odwrotną strategię *sale of lemons*, polegającą na zatrzymywaniu w bilansie wartościowych aktywów, przy jednoczesnym generowaniu rynkowych strumieni finansowych niskiej jakości. Sytuacja taka była korzystna dla banków, gdy mimo niskiej jakości sekurytyzowanych aktywów, emitowane na ich podstawie papiery wartościowe mogły uzyskać wysoką ocenę ratingową. W każdym przypadku banki wykorzystywały niedoskonałość mechanizmów regulacyjnych, co skutkowało zmniejszoną efektywnością alokacji kapitału finansowego.

Komitet Bazylejski w odpowiedzi na mankamenty metody standardowej zaproponował dokonywanie oceny ekspozycji na ryzyko rynkowe na podstawie modeli wewnętrznych¹⁹. U podstaw tego leżało założenie, iż bank jest najlepiej zorientowany w potencjalnych źródłach ryzyka i zachowując się odpowiedzialnie uwzględni je w opracowanym modelu. Istotną zachętą, skłaniającą banki do odchodzenia od metod standardowych na rzecz wewnętrznych modeli ryzyka, stała się m.in. możliwość obniżenia całkowitego wymogu kapitałowego. W przypadku zastosowania modeli wewnętrznych może bowiem zostać uwzględniony efekt dywersyfikacji pomiędzy ryzykiem różnych aktywności. W wyniku tego całkowita ekspozycja na ryzyko ulega zwykle obniżeniu. Wprowadzenie modeli wewnętrznych zmieniło również pozycję instytucji nadzorczej. Z organu w pełni odpowiedzialnego za zakres i przestrzeganie regulacji stała się organem kontrolującym i monitorującym efekty działań ostrożnościowych banku, czyniąc go realnie współodpowiedzialnym za swoje bezpieczeństwo. W praktyce jednak wiara w efektywność wewnętrznych modeli ryzyka miała zostać w niedługim czasie dotkliwie zweryfikowana.

¹⁸ Ibid., s. 25.

¹⁹ Komitet Bazylejski zdecydował o dopuszczeniu posługiwania się modelami wewnętrznymi w modelach ryzyka rynkowego po silnych naciskach sektora bankowego i opublikowaniu metody RiskMetrics.

3. Bazylea II – koncepcja kapitału ekonomicznego

Trwające systematyczne prace nad doskonaleniem porozumienia bazylejskiego doprowadziły w 2004 r. do ogłoszenia jego nowej odsłony, określanej mianem Bazylea II²⁰. Jej filarem stała się koncepcja kapitału ekonomicznego, definiowanego najczęściej jako minimalna wartość funduszy własnych, która zabezpiecza wszystkie nieoczekiwane straty, uwzględniając przy tym preferencje banku w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka²¹. Szacowanie kapitału ekonomicznego oparto na metodzie uproszczonej lub też na kapitale wewnętrznym wyznaczonym za pomocą wewnętrznych modeli i procedur zarządzania kapitałem. Koncepcja kapitału ekonomicznego została zbudowana na podstawie symbolicznych trzech filarów. Filar I stał się w prostej linii kontynuacją porozumienia Bazylea I, którego istotą było określenie minimalnych wymogów kapitałowych. Efektem wprowadzonych przez Bazyleę II zmian stało się udoskonalenie metod pomiaru ekspozycji na ryzyko, przy czym w dalszym ciągu opierają się one na wykorzystaniu podejścia standardowego. Filar II, określanej mianem analizy nadzorczej, nakłada na organy nadzoru obowiązek kontroli poprawności procedur oceny adekwatności kapitałowej wdrożonej przez bank, w szczególności badanie skuteczności stosowanych wewnętrznych modeli ryzyka. Zwieńczeniem konstrukcji porozumienia stał się Filar III, określający obowiązki informacyjne banków, a w konsekwencji mający zwiększyć jawność informacyjną i dyscyplinę rynkową. W bardzo krótkim czasie, w wyniku doświadczeń obecnego kryzysu, okazało się, że wszystkie trzy filary tej budowli zostały istotnie nadwyższone ze względu na wadliwość konstrukcji²². Najbardziej bolesna jest porażka Filaru III. W obliczu nadciągającego kryzysu, pomimo nieograniczonej dostępności alarmujących danych, instytucje nadzorcze nie były w stanie zareagować w sposób szybki i konstruktywny. Podejmowały decyzje opóźnione i przypadkowe. Dostępne dane nie zostały również wykorzystane na czas przez samych inwestorów. Czujność wszystkich została skutecznie uśpiona m.in. przez agencje ratingowe, których oceny stały się za sprawą regulacji bazylejskich czynnikiem decydującym o potrzebach kapitałowych banków²³. Podważyło to i tak mocno już nadszarpniętą wiarę w efektywność informacyjną i alokacyjną

²⁰ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, 2004.

²¹ T. Adamowicz: Praktyczne aspekty związane z II filarem Nowej Umowy Kapitałowej. „Bezpieczny Bank” 2005, nr 2.

²² M. Pomerleano: The Failure of Financial Regulation. „Financial Times” 2009, January 15.

²³ W. Kulczycki: Nowa (Nieudana) Umowa Kapitałowa. „Parkiet”, 27 styczeń 2007.

rynków, a tym samym w siłę dyscypliny rynkowej. Porażką systemu Basel II okazały się również wpisane w Filar II wewnętrzne modele ryzyka. Rosnąca od lat wiara w skuteczność i nieomyślność matematycznych formuł miała w krótkim czasie doprowadzić do kolejnego kryzysu finansowego. Postawiło to pod znakiem zapytania celowość stosowania pozornie precyzyjnych i zaawansowanych wyliczeń, często zrozumiałych tylko dla niewielkiego grona specjalistów z zakresu matematyki i statystyki, w sytuacji, gdy opierają się one na niewiarygodnych danych i założeniach. „Podstawowy problem polega na tym, że modele, zarówno modele ryzyka, jak i modele ekonometryczne w swojej złożoności są nadal zbyt proste, by objąć całą gamę decydujących zmiennych, które kierują światową rzeczywistością gospodarczą. Model, z konieczności, jest streszczeniem najdrobniejszych elementów realnego świata. Stosownie do znanego od wieków spostrzeżenia, że dywersyfikacja zmniejsza ryzyko, komputery przeżuwały stosy danych historycznych w poszukiwaniu negatywnych korelacji pomiędzy cenami wystawianych na sprzedaż aktywów; korelacji, które mogą odizolować portfolia inwestycyjne od wielkich wahań w gospodarce. Gdy takie ceny aktywów, zamiast równoważyć wzajemnie swoje ruchy, wpadły w unisono, 9 sierpnia ubiegłego roku nastąpiły wielkie straty we wszystkich rodzajach aktywów podwyższonego ryzyka”²⁴.

Jedną z najważniejszych przesłanek niedoskonałości modeli wewnętrznych okazało się być wykorzystanie danych historycznych uśredniających okresy koniunktury i dekonunktury. Analiza danych historycznych skłania bowiem ku konkluzji, że liczne, ujemne korelacje, występujące w fazach koniunktury, pozwalające zdywersyfikować ryzyko banku, ulegają gwałtownemu załamaniu w okresach dekonunktury, nadając ryzyku charakter systemowy. Kluczowym niedomaganiem wewnętrznych modeli ryzyka okazała się też niemożność uwzględnienia czynnika ludzkiego. „Modele nie obejmują w pełni (...) wrodzonych ludzkich reakcji, które wyrażają się w wahnięciach między euforią a obawą”²⁵.

Dokonując rewizji działania porozumienia bazylejskiego nie sposób również uniknąć pytania o wpływ regulacji bazylejskich na nieefektywność nadzoru w czasie kryzysu. Już w opublikowanym 8 kwietnia 2008 r. raporcie, Międzynarodowy Fundusz Walutowy stwierdził, że spadające ceny nieruchomości w USA oraz rosnące patologie na rynku nieruchomości mieszkalnych mogą prowadzić do strat w wysokości 565 mld dolarów, a w połączeniu ze stratami z innych pożyczek, powiązanych z nieruchomościami komercyjnymi około 945 mld dola-

²⁴ A. Greenspan: We will Never have a Perfect Model of Risk. “Financial Times” March 16, 2008.

²⁵ Ibid.

rów²⁶. Również niektóre banki inwestycyjne, takie jak Deutsche Bank czy Goldman Sachs, od jesieni 2007 r. generowały zatrważające szacunki strat dla poszczególnych banków i całego sektora. Pomimo to, instytucje nadzorcze milczały jeszcze przez długi czas. Należy zadać sobie pytanie, dlaczego nie poddały tych danych weryfikacji? Dlaczego nie podjęły działań prewencyjnych? Niezależne ośrodki opiniotwórcze konkludują, że koncepcja Bazylea II, sprowadzając problem do poziomu złożonego modelu matematycznego, obwarowanego dodatkowo setkami stron ograniczeń, uniemożliwia w praktyce ocenę rzeczywistych zagrożeń. W efekcie można stwierdzić, że paradygmat Bazylei II zaowocował skomplikowaną i niezrozumiałą procedurą wyznaczania kapitału, która nie jest w stanie zwiększyć wrażliwości na rzeczywiste zagrożenia. „Wydaje się więc, że wydano miliardy dolarów na implementację ułomnych regulacji tylko po to, aby w efekcie chronić reputację i wiarygodność organów nadzorczych, którym nie będzie można zarzucić formalnej bezczynności”²⁷.

4. Bazylea III – próba powrotu do starych zasad

Odpowiedzią na niedomagania poprzednich porozumień ma być Bazylea III. Podstawowymi dokumentami tworzącymi to porozumienie są: *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (BIS, revised version June 2011)*, oraz *International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring (BIS, December 2010)*. Bazylea III, będąc w istocie modyfikacją i uzupełnieniem regulacji zawartych w Bazylei II, łączy w sobie zarówno elementy mikroostrożeń, jak i makroostrożeń. Po stronie mikroostrożeń przewiduje się przede wszystkim zwiększenie poziomu kapitału o wyższej jakości, lepsze zabezpieczenie przed ryzykiem, wprowadzenie wskaźnika dźwigni finansowej oraz nowe podejście do kwestii płynności. Po stronie makroostrożeń zakłada się m.in. tworzenie buforów kapitałowych w czasach dobrej koniunktury, a także podjęcie innych środków mających zaradzić kwestiom ryzyka systemowego i wzajemnych powiązań instytucji²⁸.

²⁶ K.M. Bianco: The Subprime Lending Crisis: Causes and Effects of the Mortgage Meltdown. CCH, 2008, http://business.cch.com/bankingfinance/focus/news/subprime_wp_rev.pdf.

²⁷ M. Pomerleano: The Basel II Concept Leads to a False Sense of Security. „Financial Times” February 3, 2010.

²⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 068, 06/03/2012 P. 0039-0044.

Podobnie jak w przypadku poprzednich umów, również tym razem w centrum zainteresowania znalazły się fundusze własne banków. Wprowadzono istotne zmiany dotyczące ich rozmiarów i struktury. Po wejściu w życie Bazylei III banki mają być zobowiązane nie tylko utrzymywać wyższy poziom współczynników kapitałowych, ale również każdy z tych współczynników musi uwzględniać ochronny bufor kapitałowy oraz dobrowolny bufor antycykliczny (współczynnik Cooka został symbolicznie zastąpiony przez współczynnik McDohana). Zauważono bowiem, że obecne rozwiązania ostrożnościowe, w szczególności wynikające z Bazylei II, mają charakter procykliczny. Gdy bowiem w okresach recesji zwiększają się tworzone w ciężar kosztów rezerwy, wówczas spadają zyski banków, zniechęcając je do zwiększania lub choćby utrzymywania dotychczasowej akcji kredytowej. Co więcej, wzrost ekspozycji na ryzyko może oznaczać konieczność uzupełnienia wyposażenia kapitałowego banku. W przypadku braku takiej możliwości, niezbędne staje się wręcz ograniczenie akcji kredytowej. Rozwiązaniem problemu byłoby zatem zapewnienie w okresie koniunktury wyższego niż przewidują minima regulacyjne wyposażenia w kapitał własny po to, aby stanowił bufor ochronny w okresie recesji. W praktyce jednak, analiza większości banków krajów rozwiniętych wykazała, że jeszcze w okresie przedkryzysowym, banki te dysponowały kapitałami spełniającymi jedynie wymogi minimalne²⁹. Ogranicza to wiarę w ich skłonność do gromadzenia dodatkowego bufora kapitałowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość zastosowania różnych rodzajów regulacji, mających na celu antycykliczne kształtowanie wyposażenia kapitałowego banków³⁰. Koncepcja przyjęta w Bazylei III opiera się na zastosowaniu indeksu antycyklicznego, ustalanego w sposób arbitralny przez nadzór bankowy na podstawie oceny fazy cyklu koniunkturalnego gospodarki. Wyznaczona przez bank wartość wymaganego kapitału, po przemnożeniu przez wartość indeksu, ulegałaby zwiększeniu w okresie koniunktury, a zmniejszeniu w okresach dekonunktury. Cechą takiego rozwiązania jest jednakowe traktowanie wszystkich banków niezależnie od realizowanej strategii rozwoju. Proponowane rozwiązanie budzi jednak obawy o realną zdolność instytucji nadzorczych do trafnego rozpoznawania fazy cyklu koniunkturalnego.

²⁹ M. Skopowski: Regulacje antycykliczne w działalności banków. W: Od kryzysu do ożywienia. Dylematy współczesnej polityki finansowej. Red J.L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska. CeDeWu, Warszawa 2011.

³⁰ M. Zygierewicz: Cykliczny rozwój gospodarczy a regulacje ostrożnościowe w bankowości. W: *Finanse 2009 – teoria i praktyka*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 548, s. 102.

Proces zwiększania wyposażenia kapitałowego banków ma się dokonać stopniowo, do 2019 r. Wobec ograniczonych na skutek kryzysu możliwości pozyskania kapitału na rynkach finansowych, banki będą zmuszone budować swoje kapitały głównie na podstawie zatrzymanych zysków i redukcji kosztów. Dla banków dodatkową trudnością jest fakt, że podniesieniu wymogów kapitałowych ma towarzyszyć również poprawa jakości funduszy własnych. „Nowe regulacje zaostrzyły kryteria uznawania składników kapitału banku za fundusze własne, poprzez wprowadzenie jasno określonych warunków, jakie muszą spełniać zarówno składniki funduszy podstawowych, jak i uzupełniających. W konsekwencji fundusze dodatkowe (Tier 3) zostały wyeliminowane z rachunku funduszy własnych”³¹. Jednocześnie jednak, długotrwałość tego procesu rodzi uzasadnione obawy, że w krótkim okresie banki będą nieodporne na nowe, nieprzewidywane wcześniej zagrożenia, które z pewnością będą się pojawiały.

Bazylea III w sposób szczególny akcentuje aspekt płynności banku, stawiając go niejako przed wypłacalnością. Historia wielokrotnie dostarczała przykładów, gdy banki oceniane jako wypłacalne upadały z powodu utraty płynności. Jeżeli przeoczony zostanie moment, w którym bank ma problemy z płynnością, w krótkim czasie może nastąpić jego niewypłacalność. Zabezpieczenie płynności banku, w myśl nowej umowy kapitałowej, ma opierać się na współczynniku dźwigni (relacja funduszy własnych Tier 1 do całkowitej sumy aktywów). Jego minimalna wartość na poziomie 3% ma na celu ograniczenie nadmiernego lewarowania finansowego³². Uzupełnieniem wskaźnika dźwigni mają być dwa obowiązkowe wskaźniki płynności: wskaźnik pokrycia płynnością (LCR – *Liquidity Cover Ratio*) oraz wskaźnik stabilnego finansowania netto (NSFR – *Net Stable Funding Ratio*)³³.

Wśród komentarzy na temat porozumienia Bazylea III można usłyszeć krytykę arbitralności ustaleń dotyczących antycyklicznych buforów kapitałowych i wskaźników płynności, jak również stosowania wobec nich po raz kolejny zasady „one size fits all”³⁴. Wydaje się, że proponowane rozwiązania są przede wszystkim próbą naprawienia niesprawności kontroli nadzorczej w ramach Bazylei II. Zgodnie z jej regulacjami bowiem w procesie dialogu z władzami nadzorczymi banki już obecnie mają obowiązek oszacowywania kapitału we-

³¹ T. Wolanin: Bazylea III. W: Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego. Red. S. Kasiewicz, L. Kurlński. Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2012, s. 174.

³² Ibid.

³³ Wskaźnik LCR jest wyliczany przez podzielenie wysoce płynnych aktywów (gotówka, obligacje skarbowe, akcje notowane na giełdzie) przez odpływ gotówki netto w trzydziestodniowym okresie dekonjunkury rynkowej. NSFR jest z kolei wyliczany jako iloraz dostępnej kwoty stabilnego finansowania oraz wartości wymaganego stabilnego finansowania w okresie jednego roku przy rozszerzonym scenariuszu warunków skrajnych. Wartość obydwu wskaźników powinna przekraczać 100%.

³⁴ N. Masschelein: Basel III Liquidity Reform Package. „FX&MM”, October 2010.

wewnętrznego służącego pokryciu tych rodzajów ryzyka, które nie są objęte wymogami Filara I. Wśród tych dodatkowych rodzajów ryzyka obecne jest również ryzyko wynikające z procykliczności systemu finansowego. W szczególności Filary II nakłada na banki obowiązek utrzymywania dodatkowego kapitału na ryzyko kredytowe, w przypadku którego zaleca się ustalanie parametrów ryzyka dla pełnego cyklu koniunkturalnego oraz ryzyka zdarzeń ekstremalnych, szacowanego na podstawie testów warunków skrajnych, a więc realizowanych w okresach dekonunktury. W świetle nadwyższego zaufania do efektywnej realizacji tych zapisów, to właśnie arbitralność parametrów kapitałowych nowych propozycji ma być postrzegana jako lepiej służąca stabilności finansowej.

Istotnym zarzutem, stawiających pod znakiem zapytania zdolność nowych regulacji do ochrony stabilności systemu bankowego, jest konsekwentne utrzymywanie bezwzględnego uprzywilejowania należności od skarbow państwa. „Historia wypełniona jest przykładami kryzysów związanych z ryzykiem kredytowym długu publicznego, takimi jak kryzys meksykański (1994-1995), kryzys długu publicznego Argentyny (2001) czy kryzys rosyjski (1988). Trwający obecnie kryzys grecki z dużym prawdopodobieństwem zarazić może banki innych krajów europejskich a mimo to, w toczonych dyskusjach brak jest jednoznacznej deklaracji zerwania z anachroniczną regułą”³⁵. Pomimo ewidentnych dowodów na to, że dług publiczny nie jest wolny od ryzyka, międzynarodowe i krajowe instytucje nadzorcze za pomocą kolejnych wersji regulacji bazylejskich stwarzają wręcz dodatkowe zachęty do jego nabywania. W okresach kryzysów banki są zniechęcane przez regulatorów do finansowania sfery realnej i podejmują inwestycje w dług publiczny. Zwodzone pozornie bezpiecznymi i łatwymi zyskami tracą zdolność i motywację do finansowania realnych potrzeb gospodarki i coraz bardziej zasługują na miano „leniwych banków” (*lazy banks*). Ograniczenie gotowości do kredytowania sfery realnej staje się szczególnie ważne również wobec oczekiwanego zwiększenia wymogów kapitałowych. W przypadku banków, które nie są w stanie zgromadzić nowego kapitału podstawowego w krótkim terminie, rozwiązaniem alternatywnym będą cięcia w bilansach i zmniejszenie portfeli kredytowych. W czasach gdy gospodarki, porażone przez kryzys, starają się ożywić koniunkturę, nieuzasadnione ograniczenie akcji kredytowej może okazać się nowym bodźcem kryzysogennym³⁶.

³⁵ M. Pomerleano: The Basel II Concept Leads to a False Sense of Security. „Financial Times”, February 3, 2010.

³⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 068, 06/03/2012 P. 0039-0044.

Następnym z istotnych problemów, niewystarczająco docenianym przez kolejne odsłony bazylejskiej umowy kapitałowej, jest proces międzybranżowej konsolidacji banków i instytucji finansowych, dokonujący się w wyniku globalizacji systemu finansowego. Potężne i złożone struktury kapitałowe integrują różnego rodzaju instytucje finansowe. „Jeżeli zwrócimy uwagę na fakt, że między rokiem 1986 a 1998 wartość giełdowa dziesięciu największych na świecie koncernów finansowych zdołała się zwiększyć dziesięciokrotnie (z 70 mld EUR do 700 mld EUR), to możemy już mówić o bardzo dynamicznym procesie. W fali fuzji i przejęć powstają koncerny typu Allfinanz, gdzie nie da się już jasno oddzielić banków od zakładów ubezpieczeń, funduszy venture capital lub firm kartowych. Firmy należące do koncernu często są nawzajem swoimi udziałowcami i sprzedają swoje usługi poprzez sieć innych firm koncernu”³⁷. Systematyzacja ryzyk związanych z funkcjonowaniem tak złożonych i rozbudowanych struktur kapitałowych ma charakter wielowymiarowy, odzwierciedlając łączenie w jednej organizacji działalności różnych obszarów sektora finansowego. Funkcjonowaniu koncernów i konglomeratów finansowych towarzyszą również nowe rodzaje ryzyka, niespotykane na taką skalę w małych podmiotach gospodarczych. Należą do nich m.in.:

- ryzyko występowania różnic regulacyjnych (arbitraż regulacyjny) – polega na wykorzystaniu transakcji wewnętrznych do obchodzenia regulacji prawnych,
- ryzyko zarażania – polega na przenoszeniu problemów jednego podmiotu na inne podmioty w grupie,
- ryzyko nadużycia – może polegać na wykorzystaniu prawnych porozumień w grupie do fałszywego kształtowania wizerunku całej grupy (np. legitymowanie się gwarancjami, które w rzeczywistości pochodzą od podmiotu powiązanego kapitałowo),
- ryzyko braku przejrzystości – polegające na różnej ocenie działalności grupy przez struktury zarządzające i prawne,
- ryzyko konfliktu interesów – sprowadzające się do konfliktu interesów podmiotów wchodzących w skład grupy,
- ryzyko nadużycia siły ekonomicznej – polegające na wykorzystaniu siły ekonomicznej grupy jako elementu umożliwiającego kontrolowane oddziaływanie na rynek³⁸.

³⁷ P. Dziekoński: Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa – konsekwencje dla rynku kredytowego. Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 164, Warszawa, czerwiec 2003, s. 21.

³⁸ Na podstawie: T. Michalski: Ryzyko w konglomeratach finansowych. W: Konglomeraty finansowe. Red. M. Iwanicz-Drozdowska. PWE, Warszawa 2007, s. 196.

Fakt, że pewna część konglomeratów finansowych ma znaczenie systemowe oznacza, że ich kłopoty (nawet jednostkowe) mogłyby zagrozić stabilności rynków finansowych nie tylko w kraju pochodzenia, ale także w innych krajach, gdzie prowadzą swą działalność. Z tego względu szczególnie ważne jest zapewnienie jak najskuteczniejszych form nadzoru nad ich funkcjonowaniem³⁹. Już ustalenia Bazylei II były wyrazem dążenia nadzorów bankowych do analizy kondycji instytucji finansowych na podstawie audytowanych sprawozdań skonsolidowanych, odzwierciedlających wszelkie zależności pomiędzy podmiotami wchodzącymi w skład grupy. Z punktu widzenia nadzoru bankowego, niezwykle istotna jest możliwość zapobiegania sztucznemu podwyższaniu bazy kapitałowej poprzez wzajemne udziały, nakładaniu się ryzyka działalności bankowej i ryzyka działalności niebankowej oraz utracie przejrzystości kondycji finansowej instytucji kredytowej⁴⁰. W tej sytuacji, regulacje kapitałowe powinny objąć swym zasięgiem zarówno spółki holdingowe, będące podmiotami macierzystymi grup bankowych, jak również każdy szczebel grupy, w którym przeważającym rodzajem działalności jest działalność bankowa. Realizacja tych zaleceń była od samego początku utrudniona z powodu braku jednolitych regulacji narodowych w zakresie sprawozdawczości skonsolidowanej. Problem ten jest obecny również w projekcie Bazylea III. Z opinii zarówno Komitetu Bazylejskiego, jak i Komisji Europejskiej wynika, że będące istotą nowej koncepcji bufor kapitałowe (ochronny i antycykliczny) mają być stosowane na poziomie skonsolidowanym. Niemniej jednak władze nadzorcze poszczególnych krajów będą miały możliwość wdrożenia obowiązku utrzymywania buforów na poziomie indywidualnym dla podmiotów, które bezpośrednio nadzorują, ograniczając tym samym jednorodność regulacji i po raz kolejny skłaniając podmioty finansowe do uciekania się do arbitrażu regulacyjnego⁴¹. Problemem wynikającym z konsolidacji sektora finansowego, pozostającym całkowicie nierozstrzygniętym przez obecne i proponowane rozwiązania bazylejskie, są również zagrożenia stabilności związane z funkcjonowaniem „dużych i skomplikowanych instytucji finansowych” (*Large and Complex Financial Institutions*)⁴². Otwarty też pozostaje problem kooperacji pomiędzy bankami podlegającymi reżimom Bazylei III a innymi inwestorami instytucjonalnymi. W tym kontekście widoczny też jest brak

³⁹ M. Iwanicz-Drozdowska: Konglomeraty finansowe. „Bank i Kredyt”, czerwiec 2007.

⁴⁰ P. Dziekoński: Op. cit., s. 22.

⁴¹ M. Olszak: Bufory kapitałowe – kolejna próba ujarznienia procykliczności w działalności kredytowej banków. „Bank”, listopad 2010.

⁴² Impact of Regulatory Reforms on Large and Complex Financial Institutions. IMF Staff Position Note. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 3 listopad 2010.

obligatoryjnych mechanizmów pełnej koordynacji działań narodowych regulatorów, nawet w obrębie państw uznających konieczność stosowania umów bazylejskich. Dysponując pewnym poziomem samodzielności, narodowi regulatorzy mogą w zakresie rozwiązań szczegółowych dokonywać dyskrecjonalnych wyłomów w konstrukcji ustaleń bazylejskich. W imię politycznych, narodowych interesów, lokalne regulacje mogą preferować wybrane podmioty, które nie podlegają międzynarodowym ustaleniom regulacyjnym⁴³.

Podsumowanie

Troska o wzmocnienie statusu banku jako instytucji zaufania publicznego, wyrażająca się w kolejnych odsłonach regulacji bazylejskich, okazuje się przynosić sprzeczne rezultaty. Z jednej strony bowiem trudno odmówić zasług, jakie Komitet Bazylejski poprzez swoje porozumienia wniósł w nowoczesne zarządzanie ryzykiem bankowym. Z drugiej jednak strony należy stwierdzić, iż dotychczasowe regulacje bazylejskie, zanadto skoncentrowane na podejściu branżowym, bagatelizowały aspekty makroekonomiczne. Banki zmuszane do respektowania ograniczeń mikroekonomicznych nie wahają się przed podejmowaniem działań, które skutkują destrukcją systemową w ujęciu makroekonomicznym. Sprzyjają temu wadliwe rozwiązania systemowe. Do najważniejszych należy funkcjonowanie banków według modelu rezerwy częściowej oraz odwrót od symbolicznego rozdzielania bankowości depozytowo-kredytowej oraz inwestycyjnej. Uwarunkowania te sprawiają, że bankom trudno jest zachować status instytucji zaufania publicznego. Jednocześnie próba wzmocnienia tej pozycji o regulacyjny filar „wiarygodności wymuszonej” staje się coraz bardziej nieefektywna. Ponoszone coraz większe nakłady na przygotowanie, wdrożenie i monitorowanie regulacji spotykają się z coraz bardziej ewidentnymi przykładami porażki, z których część jest przypisywana na zasadzie sprzężenia zwrotnego samym regulacjom. Czytelny staje się paradoks sytuacji, w której coraz bardziej onnipotentny system regulacji stwarza pozory bezpieczeństwa, podczas gdy z drugiej strony instytucjonalny system bezpieczeństwa finansowego w coraz mniejszym stopniu jest w stanie panować nad przyczynami i skutkami niestabilności sektora bankowego.

⁴³ Aby wzmocnić proces harmonizacji, w przypadku Bazylei III postanowiono dodatkowo o wyodrębnieniu z Dyrektywy CRD IV zbioru Regulation. Jest to rozporządzenie obowiązujące w krajach członkowskich bez konieczności implementacji do przepisów krajowych, regulujące kwestie minimalnych wymogów kapitałowych, płynności płatniczej, bufora konserwacyjnego i dużych zaangażowań.

Symptodem dojrzewania takich poglądów jest odmienny duch Bazylei III, której propozycje mają w pewnym stopniu przeciwny kierunek w stosunku do podejścia stosowanego w Bazylei I i Bazylei II. Łączne oddziaływanie na kapitał, płynność i dźwignię finansową wskazuje na próbę ograniczenia prowadzonego przez banki obrotu na własny rachunek oraz dążenie do ponownego rozdzielania bankowości detalicznej i inwestycyjnej. Może to oznaczać, że model biznesowy stosowany w ostatnim dziesięcioleciu, po ostatecznym odcięciu się od ducha ustawy Glass–Steagall Act przez większe banki⁴⁴, będzie wymagać przeformułowania. „Uzasadnione jest dążenie do ograniczania wielkości banków poprzez podziały przy jednoczesnym powrocie do klasycznego rozdzielania bankowości uniwersalnej od bankowości inwestycyjnej. W efekcie, ewentualna pomoc rządowa w przyszłości byłaby kierowana do banków gromadzących depozyty ludności, a banki inwestycyjne, nawet bardzo duże, mogłyby upadać w sposób kontrolowany. W skali Europy, takie zmiany wymusiłyby nie tylko zmiany modeli biznesowych bankowości detalicznej, korporacyjnej i inwestycyjnej, ale również uzasadniłyby różną dynamikę rozwoju segmentów: bankowość detaliczna byłaby sektorem chronionym i bezpiecznym, objętym gwarancjami, a biznes posiadający taki profil działalności (np. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej) nie musi realizować i nie realizuje zwrotów z kapitału na poziomie 15-20 proc.”⁴⁵.

Powrót do koncepcji bankowości bardziej tradycyjnej byłby sensowną drogą przywrócenia czytelniejszych i stabilniejszych relacji pomiędzy bankami a ich bliższym i dalszym otoczeniem. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że podstawowym celem regulacji ostrożnościowych, w szczególności porozumień bazylejskich, jest przede wszystkim tworzenie rozwiązań minimalizujących prawdopodobieństwo upadłości pojedynczej instytucji finansowej, a nie dbanie o stabilność systemową. O ile w dłuższym horyzoncie cele te są zbieżne, o tyle w krótkim okresie, szczególnie w skrajnych warunkach kryzysowych, mogą być nawet sprzeczne, wzmagając wrażenie niejednoznacznego oddziaływania regulacji bankowych⁴⁶.

⁴⁴ 12 listopada 1999 r. została uchwalona w kongresie amerykańskim ustawa Gramm–Leach–Bliley Act (GLB), znana również jako the Financial Services Modernization Act of 1999, która znosiła część ustawy Glass–Steagall Act z 1933 r., uchylając bariery rynkowe pomiędzy przedsiębiorstwami bankowymi, firmami inwestycyjnymi i ubezpieczeniowymi, umożliwiając ich konsolidację.

⁴⁵ J. Wancer, P. Dziekoński: Nowe modele, czy powrót do tradycyjnej bankowości. „Gazeta Bankowa”, 3 października 2011.

⁴⁶ M. Zygierewicz: Op. cit., s. 97.

AMBIGUITY OF BASEL REGULATIONS' IMPACT ON BANK AS INSTITUTION OF PUBLIC TRUST

Summary

Contemporary banks are concerned as specially responsible for financial crisis. Common disappointment of their functioning comes especially from deeply grounded doctrine of special role, banks play in economy. It states, that independently from their purely commercial goals, banks should also be the entities of public trust. That role imposes special duties and obligations on banks, which were not always fulfilled for last years. The image of public trust is based on multidimensional safety structure. One of its pillars could be labelled as „forced trust” and is supported with the set of regulations. As a main institutional source of international banking regulations, the Basel Committee could be considered. Main regulations prepared with that body are known as Basel I, Basel II and Basel III. All of them made a great impact on the culture of banking risk management and invoked an awareness of various types of dangers banks are exposed to. At the same time however, it could be proved, that evidently positive impact of regulations is accompanied also by negative ones. In many cases banking regulations initiated such an unwanted phenomena as “regulatory arbitrage” or “negative selection”. In a paper some aspects of that darker side of basel regulations are presented in chronological order.