

Eugeniusz Gostomski
Uniwersytet Gdański

Globalne regulacje bankowe w dobie pokryzysowej

W czasach globalizacji potrzebne jest globalne regulowanie działalności bankowej, a szczególnie dużych banków aktywnych w wielu krajach, których nieostrożna polityka może szybko doprowadzić do wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Kryzys lat 2007–2009 dowiódł braku ważnych krajowych i globalnych regulacji bankowych oraz słabości nadzoru bankowego. Celem opracowania jest analiza zmian w zakresie regulacji bankowych na świecie w dobie pokryzysowej. Szczególną uwagę zwrócono na zastosowanie do krajowych systemów bankowych III Umowy Bazylejskiej i na regulacje wprowadzone w strefie euro w związku z tworzoną tam unią bankową. Artykuł powstał w wyniku studiów nad literaturą i aktami prawnymi poświęconymi regulacjom i nadzorowi bankowemu. Przeprowadzona analiza pozwala sformułować wniosek, że dzięki dotychczasowym zmianom zarówno globalny system bankowy, jak i systemy bankowe w poszczególnych krajach unijnych stały się bardziej bezpieczne.

Słowa kluczowe: globalne regulacje bankowe, unia bankowa, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego

Klasyfikacja JEL: G21, G28, F36

Global banking regulations in the post-crisis era

Globalisation requires global regulation of banking activity, especially of large banks that operate in many countries, whose careless policy can quickly lead to an outbreak of a global financial crisis. The crisis of 2007–2009 has revealed the lack of relevant national and global banking regulations and the weakness of banking supervision. The purpose of the paper is to analyse changes in global banking regulations in the post-crisis era. Particular attention has been paid to the implementation of the Basel III agreement to domestic banking systems and to the regulations introduced in the euro area in connection with the banking union. This article is based on a study of literature and legislation related to banking regulations and supervision. The analysis makes it possible to conclude that with the changes already made, both the global and national banking systems have become safer.

Keywords: global banking regulations, banking union, Basel Committee on Banking Supervision

JEL classification: G21, G28, F36

Wprowadzenie

Rynek usług bankowych, podobnie jak inne rynki branżowe, nie jest rynkiem doskonałym, na którym panuje idealna konkurencja z jednakowym dostępem wszystkich uczestników do informacji rynkowej i równie silną pozycją nabywców produktów bankowych, jaką mają banki. W rzeczywistości występuje na nim zjawisko asymetrii informacji, pozycja klientów jest znacznie słabsza niż banków, a samym bankom grozi niebezpieczeństwo utraty płynności i wypłacalności, co w przypadku dużych instytucji kredytowych może zachwiać całym systemem bankowym. Z tego powodu konieczne jest regulowanie działalności bankowej za pomocą odpowiednich przepisów prawa i standardów oraz ciągle monitorowanie banków przez organy nadzorcze. W zależności od tego, na jakim poziomie inicjowane są regulacje bankowe i jaki jest ich zakres geograficzny, wyróżnia się regulacje globalne, europejskie i krajowe. Przedmiotem regulacji bankowych są takie zagadnienia jak: licencjonowanie działalności banków, sprawowanie nadzoru nad bankami, zakres dopuszczalnych czynności bankowych, gwarantowanie depozytów bankowych, zarządzanie ryzykiem w bankach, ograniczanie praktyk monopolistycznych w sektorze bankowym i inne. Celem regulacji bankowych jest zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania rynku bankowego, co sprzyja rozwojowi gospodarstwu kraju, oraz ochrona wszystkich interesariuszy poszczególnych banków, a zwłaszcza klientów jako słabszych podmiotów dokonujących transakcji bankowych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie na podstawie literatury fachowej oceny globalnych regulacji bankowych, przyjętych na świecie w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy i gospodarczy lat 2007–2009 oraz kryzys zadłużeniowy w Unii Europejskiej. W artykule postawiono hipotezę badawczą, że dzięki już wprowadzonym zmianom zarówno globalny system bankowy, jak i systemy bankowe poszczególnych krajów unijnych stały się bardziej bezpieczne. Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie.

1. Konieczność wprowadzenia globalnych regulacji bankowych w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy i gospodarczy

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych załamaniem się rynku kredytów mieszkaniowych *subprime*, poprzez mechanizm sekurytyzacji należności hipotecznych i powiązania międzynarodowe banków szybko rozprzestrzenił się na inne kraje i realną gospodarkę, stając się globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym. Jego skutki były bardzo dotkliwe nie tylko

dla banków i innych instytucji finansowych, ale także realnej sfery gospodarczej. Część banków upadła, np. w USA w latach 2008–2011 zbankrutowało 414 z nich, w tym inwestycyjny gigant Lehman Brothers [United States Government Accountability Office, 2013, s. 1], a w krajach Unii Europejskiej wiele dużych banków zostało uratowanych przed upadłością tylko dzięki olbrzymiej pomocy z pieniędzy publicznych, której wartość w formie pożyczek, gwarancji dla banków i dokapitalizowania instytucji finansowych przekroczyła 1 bln EUR. Według szacunków MFW banki w różnych krajach musiały dokonać odpisów z tytułu utraty wartości aktywów na sumę 2276 mld USD [IMF, 2010, s. 12]. W 2009 r. znacznie zmniejszyły się obroty handlu międzynarodowego, co pociągnęło za sobą w wielu krajach spadek PKB i wzrost bezrobocia.

Analiza źródeł globalnego kryzysu finansowego dowiodła, że do głównych przyczyn jego wybuchu należały niedostateczne regulacje i słaby nadzór nad bankami i parabankami, co z kolei było spowodowane deregulacją sektora bankowego i brakiem nadzoru właścicielskiego nad bankami ważnymi systemowo. Kryzys pokazał też, że w dobie globalizacji krajowe regulacje bankowe już nie wystarczają. Konieczne zatem stało się wprowadzenie regulacji bankowych uwzględniających także powiązania międzynarodowe banków i zreformowanie nadzoru bankowego. Działania te okazały się niezbędne w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości kolejnego kryzysu finansowego w gospodarce światowej.

Pod wpływem globalnego kryzysu finansowego wśród polityków i ekonomistów w krajach rozwiniętych bardzo szybko osiągnięto szeroki konsensus w sprawie konieczności wzmocnienia i usprawnienia systemu regulacji bankowych. Pierwsze inicjatywy w tym zakresie wyszły od przywódców krajów grupy G-20 zgromadzonych na szczycie w Waszyngtonie w listopadzie 2008 r., którzy zobowiązali się wspólnie rozwiązywać najważniejsze dla świata problemy finansowe. Zdecydowanie opowiedzieli się za reformą światowego systemu finansowego, która powinna zwiększyć jego bezpieczeństwo i przejrzystość poprzez zacieśnienie współpracy międzynarodowej w dziedzinie finansów i nowe uregulowanie rynków finansowych. Na drugim szczycie G-20 (Londyn, kwiecień 2009 r.) postanowiono przekształcić Forum Stabilności Finansowej w Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board – FSB) z większymi uprawnieniami, która szybko stała się kluczowym elementem globalnej architektury finansowej. Tworzą ją 24 państwa i UE, a jej siedziba mieści się przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements – BIS) w Bazylei. Zadaniem FSB jest monitorowanie globalnego systemu finansowego i koordynacja działań poszczególnych krajów i gremiów międzynarodowych w dziedzinie regulacji finansowych i nadzoru finansowego. FSB ściśle współpracuje z Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego, również usytuowanym przy BIS, tworząc regulacje i stan-

dardy dla instytucji finansowych na świecie oraz koordynując ich wdrażanie [Komorowska, 2015, s. 105–116].

Kamieniem milowym w procesie reformowania globalnych regulacji bankowych był szczyt grupy G-20 w Pittsburgu we wrześniu 2009 r., na którym przyjęto mapę drogową koniecznych działań na rzecz zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa systemów bankowych na świecie. Zapowiedziano wprowadzenie w życie nowej umowy kapitałowej (Bazylea III) oraz zarekomendowano rządowi, aby zaostrzyły regulacje dla banków ważnych systemowo i opracowały rozsądny system premiowania (bonusów) dla kadry kierowniczej banków [Liberańska, 2016, s. 30–31]. Wiele uwagi globalnym regulacjom bankowym poświęcono na kolejnych szczytach przywódców państw grupy G-20, odbywających się przynajmniej raz w roku.

2. Krótka charakterystyka nowych regulacji bankowych

Bardzo duże zmiany w dotychczasowych regulacjach bankowych zapoczątkowała nowa umowa kapitałowa Bazylea III przygotowana przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Choć podobnie jak Bazylea I i Bazylea II nie ma mocy prawnej, została powszechnie wprowadzona do obowiązującego prawa w większości państw na świecie. W krajach UE obowiązuje ona na mocy dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR [UE, 2013a] – częściowo od 2014 r., a jej pełne wprowadzenie ma nastąpić do początku 2019 r. Rozwiązania zawarte w pakiecie CRD IV/CRR dotyczą takich zagadnień jak:

- podniesienie jakości i wartości funduszy własnych poprzez wzmocnienie kapitału I i II kategorii oraz wprowadzenie buforów bezpieczeństwa kapitałowego i antycyklicznego, co pozwoli bankom na większą absorpcję strat;
- ograniczenie narażenia przez duże banki i powiązania finansowe między nimi systemu bankowego na ryzyko systemowe;
- obniżenie całkowitej ekspozycji banku na ryzyko dzięki ograniczeniu współczynnika dźwigni finansowej i wprowadzeniu norm płynności krótko- i długo-okresowej;
- redukcja ryzyka kredytowego banku w wyniku wprowadzenia limitów koncentracji zaangażowań, co ma prowadzić do zwiększenia dywersyfikacji portfela aktywów bankowych;
- zwiększenie wymogów stawianych członkom zarządu banku;
- ustanowienie maksymalnego dopuszczalnego udziału zmiennych składników wynagrodzenia kadry zarządzającej w bankach.

Banki muszą już spełniać wymogi kapitałowe określone w pakiecie regulacyjnym CRD IV/CRR. Ich wielkość wyraża się w postaci odsetka aktywów ważonych

ryzykiem, co oznacza, że bank dysponujący bezpieczniejszymi aktywami może posiadać mniej funduszy własnych w porównaniu z bankiem mającym bardziej ryzykowne aktywa. Obecnie wyróżnia się dwa rodzaje funduszy własnych banków:

- kapitał Tier 1 – służy do pokrywania strat w warunkach wypłacalności banku; pozwala on bankowi kontynuować normalną działalność i zapewnia mu płynność finansową; jakościowo najlepszy kapitał Tier 1 stanowi kapitał podstawowy Tier 1 (CET1);
- kapitał Tier 2 – służy do pokrywania strat w warunkach utraty wypłacalności banku; pozwala bankowi, który przestał być wypłacalny, spłacić deponentów i uprzywilejowanych wierzycieli.

Całkowity kapitał, którym banki mają obowiązek dysponować, powinien odpowiadać wartości przynajmniej 8% aktywów ważonych ryzykiem, z tego kapitał najwyższej jakości (kapitał podstawowy Tier 1) musi pozostawać na poziomie 4,5% aktywów ważonych ryzykiem. Ponadto zgodnie z pakietem regulacyjnym CRD IV/CRR wszystkie banki zostały zobowiązane do wprowadzenia w latach 2016–2018 buforu kapitałowego i buforu antycyklicznego w postaci dodatkowego kapitału podstawowego Tier 1. Bufor kapitałowy docelowo będzie wynosić 2,5%, a bufor antycykliczny maksymalnie również 2,5% aktywów ważonych ryzykiem.

Od początku 2015 r. banki zostały objęte wymogami dotyczącymi płynności krótkoterminowej (*liquidity coverage requirement* – LCR). Zobowiązuje je to do utrzymywania aktywów o wysokiej jakości na poziomie pozwalającym w skrajnych warunkach rynkowych na pokrycie przez 30 dni potrzeb związanych z odpływem środków finansowych z danego podmiotu. Od ponad dwóch lat banki globalne i banki w krajach unijnych spełniają wszystkie wymogi ostrożnościowe w zakresie wyposażenia ich w kapitał własny i dotyczące płynności krótkookresowej. W wielu bankach wskaźniki ostrożnościowe są wyższe od wielkości normatywnych. Natomiast wskaźnik płynności długookresowej (*net stable funding requirement* – NSFR) ma wejść w życie w 2018 r. Wskaźnik ten stanowi relację funduszy własnych i obcych stabilnych do aktywów niepłynnych i o ograniczonej płynności, obliczaną przy założeniu wystąpienia sytuacji kryzysowej (nie powinien być mniejszy niż 1) [UE, 2015b].

Celem rozporządzenia CRR jest także zmniejszenie w bankach nadmiernej dźwigni finansowej. Jest to relacja funduszy własnych banku do całości jego aktywów. Wymogi w zakresie dźwigni prawdopodobnie będą obowiązywały dopiero od 2018 r.

Jedną z przyczyn kryzysu finansowego lat 2007–2009 był zły system wynagrodzeń kadry kierowniczej w bankach. Wypłacanie menedżerom wysokich premii i bonusów, najczęściej w formie pakietów akcji lub opcji na akcje, zachęcało ich do osiągania krótkookresowych zysków z pominięciem celów strategicznych banku. Dążeniu kadry kierowniczej, a także sprzedawców produktów bankowych do

uzyskania za wszelką cenę horrendalnie wysokiego wynagrodzenia towarzyszyło zaniżanie standardów moralnych i odejście od etycznych zasad bankowości [Flejterski, 2010, s. 109–120]. Uwzględniając powyższe fakty, w 2010 r. w Unii Europejskiej wydano dyrektywę regulującą wynagrodzenie kadr zarządzających w instytucjach finansowych [UE, 2015a]. Zakazano w niej gwarantowania wypłaty wynagrodzenia zmiennego, nakazując znaczną jego część rozkładać na okres co najmniej 3–5 lat. Zobowiązano też instytucje nadzorcze (w Polsce KNF) do gromadzenia informacji na temat osób, których wynagrodzenie roczne przekracza 1 mln EUR. Powyższe regulacje w praktyce okazały się nieskuteczne i dlatego w Dyrektywie CRD IV zaostrożono wymogi dotyczące wynagrodzenia menedżerów, ograniczając wszystkie bonusy i premie do wysokości 100% ich stałego wynagrodzenia rocznego.

Pod wpływem globalnego kryzysu finansowego na poziomie globalnym, europejskim i krajowym (USA, Szwajcaria) wdrożono szereg regulacji dotyczących banków zbyt dużych, by upaść (*to big to fail* – TBTF). Chodzi tutaj o banki ważne systemowo, czyli o dużym znaczeniu dla krajowego i globalnego systemu bankowego. Upadek takiego banku spowodowałby reakcję łańcuchową w postaci upadku powiązanych z nim banków, a koszty jego ratowania przez rząd byłyby bardzo wysokie [Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2010]. Takie propozycje rozwiązania problemu TBTF, jak ograniczenie wielkości dużych banków, zakaz ich fuzji czy oddzielenie działalności depozytowo-kredytowej i inwestycyjnej banku w praktyce udało się wprowadzić jedynie w bardzo ograniczonym stopniu. Natomiast zasadniczo zrealizowane zostały następujące postulaty Rady Stabilności Finansowej odnoszące się do ważnych systemowo banków:

- podwyższenie o 1–2,5 p.p. w stosunku do pozostałych banków wymogów kapitałowych w celu zwiększenia ich zdolności do absorpcji ryzyka,
- zaostrożenie nadzoru nad bankami ważnymi dla systemu finansowego,
- stworzenie dla banków globalnych procedur likwidacyjnych, czyli swego rodzaju testamentów określających sposób postępowania z bankami będącymi na krawędzi bankructwa.

3. Tworzenie unii bankowej w strefie euro

Niezależnie od wprowadzenia globalnych regulacji bankowych wynikających z trzeciej umowy bazylejskiej w 2012 r. w krajach strefy euro przystąpiono do tworzenia unii bankowej, czyli pełniejszej integracji ich systemów bankowych, opartej na silnej dyscyplinie regulacyjnej i odpowiednich rozwiązaniach instytucjonalnych. Ustalono, iż unia bankowa będzie się opierać na trzech filarach:

- jednolitym systemie nadzoru bankowego,
- mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, finansowanym przez sam sektor bankowy,
- udoskonalonym systemie gwarancji depozytów bankowych.

Najszybciej zbudowano pierwszy filar unii bankowej, który przedstawiono w dalszej części niniejszego artykułu. Głównym zadaniem drugiego filaru jest sprawne przeprowadzanie restrukturyzacji lub likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, bez konieczności ogłoszenia ich upadłości i wypłaty kwot gwarantowanych deponentom. Funkcjonuje on od 1 stycznia 2015 r. i obejmuje wszystkie banki z krajów eurolandu.

Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków składa się z Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Ciężar restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji ponoszą teraz nie podatnicy, lecz udziałowcy i wierzyciele banków, a w ostateczności także posiadacze depozytów powyżej kwoty 100 tys. EUR, które nie są objęte gwarancjami funduszy gwarancyjnych [UE, 2014].

Najmniej zaawansowana jest budowa trzeciego filaru unii bankowej. Dopiero w listopadzie 2015 r. ogłoszono projekt rozporządzenia w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów bankowych. System ten będzie tworzony przez wiele lat, przy czym najtrudniej będzie zgromadzić środki finansowe potrzebne na jego funkcjonowanie. Wiele kontrowersji budzi „uwspólnotwienie” systemów gwarancyjnych, które niesie ze sobą niebezpieczeństwo obciążania narodowych funduszy gwarancyjnych kosztami upadłości nie tylko banków krajowych, ale także banków za granicą. W pierwszej kolejności w ramach trzeciego filaru ujednociono zasady funkcjonowania i finansowania krajowych instytucji gwarancyjnych oraz zintensyfikowano współpracę między funduszami gwarancyjnymi poszczególnych krajów (pożyczanie sobie pieniędzy), a wspólny europejski system gwarantowania depozytów powstanie w dalszej perspektywie [Zaleska, 2015].

4. Nowa architektura nadzoru bankowego

Ważnym elementem systemu regulacyjnego banków są instytucje nadzorujące ich działalność. Chociaż od dawna istnieją banki globalne prowadzące działalność w wielu krajach, na świecie nie utworzono żadnej nadzorującej je instytucji globalnej. Nadzór bankowy należy zatem zasadniczo do kompetencji instytucji narodowych, ponieważ rządy nie chcą tracić kontroli nad systemem bankowym kraju ze względu na jego dużą rolę w gospodarce narodowej (emisja

pieniądza, finansowanie rozwoju gospodarczego, wycena aktywów finansowych). Brakuje więc kompatybilności między globalnym charakterem wielu banków i narodowym charakterem nadzoru bankowego. Wyjątek w tym zakresie stanowi Unia Europejska, w której istnieją ponadnarodowe instytucje nadzorcze. Pod wpływem globalnego kryzysu finansowego i zadłużeniowego w ramach UE powstała nowa struktura nadzoru finansowego, w tym bankowego, która obejmuje dwa szczeble organizacyjne:

- nadzór makroostrożnościowy,
- nadzór mikroostrożnościowy.

Nadzór makroostrożnościowy koncentruje się na systemie finansowym jako całości i jego związkach z otoczeniem gospodarczym, a nie na pojedynczych podmiotach finansowych. Jego celem jest zapewnienie stabilności całego systemu finansowego lub jego ważnej części. Do nadzoru ostrożnościowego należą takie zadania jak: identyfikacja, analiza i informowanie o ryzyku systemowym oraz podejmowanie działań w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Ryzyko systemowe w sektorze bankowym polega na niebezpieczeństwie upadku dużego banku lub kilku banków w krótkim czasie, który może zaburzyć funkcjonowanie całego systemu bankowego kraju. Jego źródłem mogą być: zbyt duża dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej w bankach i innych podmiotach gospodarczych, silne powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi i inne czynniki. Konsekwencje ryzyka systemowego dla gospodarki narodowej są bardzo kosztowne. Dlatego potrzebna jest specjalna instytucja monitorująca je i podejmująca działania na rzecz zwiększenia odporności systemu finansowego na ryzyko systemowe. Taką instytucją w UE jest utworzona w 2010 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), umiejscowiona przy Europejskim Banku Centralnym (EBC) we Frankfurcie nad Menem, której przewodniczy prezes EBC [NBP, 2017].

Nadzór mikroostrożnościowy koncentruje się na ocenie stabilności pojedynczych instytucji finansowych, sprawdzając, czy działają one zgodnie z prawem i zasadami etyki, a w szczególności czy spełniają obowiązujące wymogi kapitałowe [Harackiewicz, Pawłowska, 2013, s. 8]. Na szczeblu unijnym nadzór ostrożnościowy sprawuje powołany do życia w 2011 r. niezależny Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA) z siedzibą w Londynie. Jego kompetencje nie są duże i sprowadzają się głównie do ujednoczenia praktyk nadzorczych w krajach Unii Europejskiej.

Istotne zmiany w zakresie nadzoru bankowego w strefie euro wprowadzone zostały w związku z tworzoną tam od 2012 r. unią bankową. Jeden z jej trzech filarów stanowi jednolity mechanizm nadzoru bankowego (Single Supervisory Mechanism – SSM), funkcjonujący od 4 listopada 2014 r. Najważniejszą rolę odgrywa w nim Europejski Bank Centralny. Sprawuje on bezpośredni nadzór mikroostro-

żnościowy nad około 130 ważnymi systemowo bankami, które posiadają 85% wszystkich aktywów bankowych strefy euro. Są to banki, które mają aktywa wyższe niż 30 mld EUR lub banki o aktywach przekraczających 20% wartości PKB kraju macierzystego i wyższych niż 5 mld EUR bądź podmioty należące do trzech największych banków w każdym kraju uczestniczącym w unii bankowej. Wśród tych banków znajdują się m.in. Deutsche Bank, Santander, BNP Paribas, UniCredit, HSBC i duże banki zrzeszające banki spółdzielcze. Ponadto wspólnym nadzorem objęte zostały banki, które otrzymały pomoc z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Podstawowe kompetencje nadzorcze EBC obejmują:

- udzielanie i odbieranie licencji bankowych oraz nakładanie kar finansowych na banki,
- nadzór nad przestrzeganiem przez banki wymogów dotyczących adekwatności kapitałowej, dźwigni i płynności finansowej (w określonej sytuacji EBC może nakazać bankowi, by zwiększył fundusze własne lub ograniczył działalność kredytową),
- żądanie od banków sporządzenia w określonej sytuacji planu naprawczego,
- przeprowadzanie stress-testów (testów warunków skrajnych),
- pozyskiwanie od banków informacji potrzebnych do sprawowania nad nimi nadzoru finansowego,
- dokonywanie inspekcji w placówkach bankowych [UE, 2013c].

Ponad 5 tys. pozostałych banków w strefie euro jedynie pośrednio podlega nadzorowi EBC, a bezpośrednią kontrolę nad nimi sprawują według ujednoczonych zasad krajowe instytucje nadzorcze.

5. Propozycje kolejnych regulacji bankowych

W świecie bankowym od dawna mówi się o przeregulowaniu sektora bankowego i wysokich kosztach wdrażania i stosowania regulacji. Podkreśla się m.in., że wysokie wymogi kapitałowe na pokrycie ryzyka bankowego zmuszają banki do ograniczenia akcji kredytowej, co hamuje rozwój gospodarczy. Mimo krytyki dotychczasowych regulacji bankowych w najbliższych latach należy się jednak spodziewać wprowadzenia kolejnych regulacji. Za dalszymi reformami sektora bankowego wypowiadają się znani eksperci, jak Paul Volker, Martin Hellwig i nobliści Joseph Stiglitz i Eugen Fama. Zwolennicy surowszych regulacji bankowych i usprawnienia funkcjonującego nadzoru dążą tą drogą do zmniejszenia prawdopodobieństwa wybuchu kolejnego kryzysu, a koszty regulacji bankowych ich zdaniem nie są zbyt wysokie, gdyż zawsze należy je odnosić do kosztów kryzysu bankowego [Dombret, 2015].

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego na konferencji w Chile w listopadzie 2016 r. zdecydowanie opowiedział się przeciwko próbom rozwodnienia standardów ostrożnościowych i za konsekwentnym wdrożeniem w życie postanowień III Umowy Bazylejskiej. Ciągłe nie udało się osiągnąć kompromisu między stroną amerykańską, która chciałaby ograniczyć stosowanie wewnętrznych modeli kalkulacji ryzyka bankowego prowadzących do obniżenia wymogów kapitałowych w bankach, a stroną europejską, która opowiada się za ich utrzymaniem i sprzeciwia się zwiększeniu wymogów kapitałowych stawianych bankom [Osman, 2016].

Dalsze prace Komitetu Bazylejskiego będą się koncentrować na wypracowaniu właściwych metod szacowania w bankach ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Na forum Komitetu dyskutowana jest m.in. kwestia odejścia od uprzywilejowanego traktowania obligacji rządowych w regulacjach bankowych.

6. Konieczność zachowania zasady proporcjonalności regulacji bankowych

Jedną z podstawowych reguł współczesnego prawa gospodarczego jest zasada proporcjonalności. Nakazuje ona zarówno organom ponadnarodowym, jak i unijnym stosowanie jedynie takich środków prawnych, które są niezbędne do osiągnięcia zamierzonych celów. Oznacza to, że intensywność regulacji prawnych na płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej oraz ich zasięg podmiotowy i przedmiotowy powinny być adekwatne do konkretnego celu. Nie należy zatem traktować prawa jako panaceum na wszelkie problemy i poprzez regulacje prawne nadmiernie ingerować w sferę gospodarczą, ponieważ ograniczałoby to inicjatywę podmiotów gospodarczych oraz skłaniało je do omijania przepisów i ucieczki w szarą strefę gospodarki. Ponadto zgodnie z zasadą proporcjonalności należy zawsze wyważyć spodziewane zyski i koszty podejmowanych działań prawnych i stosownie do tego nie wdrażać regulacji, które powodują dla podmiotów gospodarczych zbyt wysokie koszty w stosunku do oczekiwanych korzyści [Kasiewicz, Kurkliński, Springer, 2016].

Zasada proporcjonalności odnosi się także do regulacji bankowych. Przy tworzeniu i wdrażaniu wielu regulacji stanowiących reakcję na globalny kryzys finansowy i następnie kryzys zadłużeniowy w strefie euro zasada ta nie była konsekwentnie stosowana. Jak wynika z raportu KPMG, wszystkie badane banki widzą potrzebę obniżenia złożoności systemu wprowadzonych wskaźników nadzorczych i odciążenia banków od wymogu wdrożenia i przestrzegania regulacji, które wbrew zasadzie proporcjonalności nie są dostosowane do ich modelu biznesowego. Przedstawiciele banków żądają też od regulatorów rynku bankowego, aby przed wprowadzeniem określonej regulacji dokonano szczegółowej

analizy jej postanowień w kontekście już obowiązujących regulacji prawnych (chodzi o uniknięcie dublowania przepisów) i oszacowano, jaki wywrze ona wpływ na koszty i dochody banków. Kolejny postulat wysuwany przez banki dotyczy zwiększenia transparentności nowych regulacji bankowych oraz zmniejszenia tempa ich opracowywania i wprowadzania w życie [KPMG, 2016].

Z powodu nierespektowania zasady proporcjonalności w regulacjach prawnych szczególnie cierpią mniejsze banki, w tym banki spółdzielcze. Wprowadzane regulacje bankowe często pomijają specyfikę tych banków, stawiając im takie same wymagania jak dużym bankom, chociaż mają one inny profil ryzyka i dysponują znacznie mniejszymi możliwościami kadrowymi w zakresie dostosowania się do ciągle zmieniających się przepisów, rekomendacji nadzorczych i rosnących wymagań w zakresie sprawozdawczości. Od kilka lat banki spółdzielcze w krajach europejskich muszą wdrażać bez racjonalnego uzasadnienia wiele regulacji, które nie są adekwatne do rozmiarów i charakteru prowadzonej przez nie działalności. Stanowi to dla nich duże obciążenie finansowe i kadrowe. Kierownictwo banku i pozostali pracownicy muszą wiele godzin poświęcać na studiowanie nowych rozwiązań prawnych i sporządzanie stosownych sprawozdań, przez co mają mniej czasu na obsługę klientów.

Wdrażanie nowych regulacji wymaga też dodatkowych nakładów na infrastrukturę informatyczną. Z badań przeprowadzonych w Niemczech wynika, że przeciętne koszty regulacji prawnych w małych bankach spółdzielczych są w stosunku do ich sumy bilansowej cztery razy wyższe niż w bankach dużych oraz kilka razy wyższe w relacji do osiągniętych przychodów. Silne obciążenie małych i średnich banków spółdzielczych kosztami regulacji bankowych rodzi presję na fuzje w ramach spółdzielczego sektora bankowego. W efekcie zwiększa się przeciętna wielkość banku spółdzielczego, ale jednocześnie jego centrala oddala się od klientów, przez co osłabieniu ulega jego spółdzielczy charakter [BVR, 2016].

Podsumowanie

Już na początku globalnego kryzysu finansowego szefowie państw i rządów krajów G-20 dali regulatorom silny impuls do przeprowadzenia globalnej reformy regulacji bankowych. Wprowadzone na świecie po 2008 r. globalne, regionalne i krajowe regulacje bankowe istotnie przyczyniły się do zwiększenia bezpieczeństwa systemu bankowego w poszczególnych krajach: banki zostały wzmocnione w wyniku fuzji i zwiększenia funduszy własnych w stosunku do ponoszonego przez nie ryzyka, poprawiła się ich płynność, usprawniony został nadzór bankowy, wzmocniono bankowe fundusze gwarancyjne i przystąpiono do tworzenia mechanizmu umożliwiającego rozwiązywanie problemów banków

zagrożonych upadłością bez angażowania do tego celu pieniędzy podatników. Regulowanie działalności bankowej jest ciągłym procesem i choć w ostatnich latach wiele zrobiono w tej dziedzinie, nie można uznać, że zbliża się on ku końcowi.

Bibliografia

- BVR, 2016, *Proportionalität ernst nehmen – Vielfalt im Bankensektor erhalten*, Berlin.
- Dombret A., 2015, *Bankregulierung – Nicht genug getan oder zu viel des Guten*, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2015/2015_11_24_dombret.html [dostęp: 10.03.2017].
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2010, *Too big to fail – wenn Banken zu gross werden*, <http://www.sparkasse-co-lif.de> [dostęp: 10.07.2012].
- Flejterski S., 2010, *W poszukiwaniu nowego paradygmatu zarządzania przedsiębiorstwami bankowymi*, [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, red. K. Rogoziński, A. Panasiuk (Zeszyty Naukowe, nr 145), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Harackiewicz A., Pawłowska B., 2013, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, *Materiały i Studia*, z. 289.
- IMF, 2010, *Global Financial Stability Report 2010*, Washington, D.C.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., 2016, *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, Alternum, Warszawa.
- Komorowska A., 2015, *Rada Stabilności Finansowej jako kluczowe ogniwo globalnej architektury finansowej w dobie pokryzysowej*, *Pieniądze i Więź*, nr 2.
- KPMG, 2016, *Zukunft der Bankenregulierung*, <https://home.kpmg.com/de/de/home/themen/2016/10/zukunft-der-bankenregulierung.html> [dostęp: 15.03.2017].
- Liberska B. (red.), 2016, *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- NBP, 2017, *Nadzór makroostrożnościowy*, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/faq.aspx> [dostęp: 12.03.2017].
- Osman Y., 2016, *Bankenaufseher versprechen lange Übergangsfristen*, *Handelsblatt*, 30.11.2016.
- UE, 2013a, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=pl> [dostęp: 12.03.2017].
- UE, 2013b, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=PL> [dostęp: 12.03.2017].
- UE, 2013c, Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=PL> [dostęp: 11.03.2017].

- UE, 2014, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=PL> [dostęp: 12.03.2017].
- UE, 2015a, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/WE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i restrukturyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0076&from=PL> [dostęp: 13.03.2017].
- UE, 2015b, Wymogi kapitałowe wobec sektora bankowego, <http://www.consilium.europa.eu> [dostęp: 14.03.2017].
- United States Government Accountability Office, 2013, Causes and consequences of recent bank failures, Report to Congressional Committees, Washington, D.C.
- Zaleska M., 2015, *Budowa trzeciego filaru unii bankowej*, Rzeczpospolita, 01.12.2015.

E. Gostomski (✉) egostomski@wp.pl
Instytut Handlu Zagranicznego, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 119/121,
81-824 Sopot, Polska