

Elżbieta Czarny

System bankowy jako przykład niedoskonałej konkurencji

System bankowy obejmuje ogół transakcji bankowych, relacji wpływających na podaż usług bankowych oraz na popyt na nie. Szczególnie ważną część systemu stanowi państwo, które organizuje i reguluje system bankowy.

Zgodnie z definicją J. Koleśnika²⁰, sektor bankowy jako część gospodarki oferuje innym podmiotom możliwość lokowania wolnych środków i uzyskiwania finansowania oraz świadczenia usług doradczych i pośrednictwa. System bankowy jest natomiast według niego pojęciem szerszym, uwzględniającym także usługi dla sektorów niefinansowych oraz zasady i przepisy, które na te usługi wpływają.

Artykuł stanowi mikroekonomiczną analizę systemu bankowego (zwanego na potrzeby tego tekstu także rynkiem usług bankowych, przy całej świadomości niedoskonałej wymienności obu terminów). System bankowy jest tu traktowany jak rynek funkcjonujący w gospodarce otwartej.

Ograniczone ramy opracowania i złożoność problematyki uniemożliwiają objęcie analizą wszystkich aspektów zagadnienia. Dlatego koncentruję uwagę na specyfice tego sektora oraz jej głównych skutkach. Ze względu na umiejscowienie systemu bankowego w gospodarce narodowej (a także światowej), analizuję również inne niż mikroekonomiczne aspekty jego działalności. W szczególności przynależność systemu bankowego do systemu fi-

nansowego wymaga włączenia do analizy także takiej działalności finansowej, która pozostaje w gestii banków. Nie jest natomiast moim zamiarem prezentacja całego otoczenia systemu bankowego. Ponieważ przedstawiana tu analiza ma charakter teoretyczny, odniesienia do konkretnych systemów bankowych (zwłaszcza polskiego, czy – szerzej – unijnego) stanowią jedynie ilustracje badanych kwestii i służą wskazaniu ogólnych prawidłowości. Nie badam również szczegółowo podmiotów tworzących system bankowy, ani ich struktur organizacyjnych. Zakładam, że instytucje bankowe prowadzą działalność depozytowo-kredytową i inwestycyjną, która jest obciążona ryzykiem.

Struktura opracowania jest następująca. W pierwszej części przedstawiam najważniejsze cechy systemu bankowego, które świadczą o jego niedoskonałej konkurencyjności. W drugiej części analizuję skutki wybranych niedoskonałości konkurencji w systemie bankowym. Część trzecią stanowi podsumowanie.

System bankowy jako sektor niedoskonale konkurencyjny

System bankowy jest niedoskonale konkurencyjny z wielu powodów. Moim zdaniem, najważniejsze z nich wynikają z występowania ryzyka i asymetrii informacji oraz istnienia barier wejścia na rynek.

Działalność bankowa, a więc i jej efekty (mierzone np. wysokością zysku), są obciążone ryzykiem. Ryzyko może do-

tyczyć zewnętrznych kontaktów banków (ryzyko rynkowe)¹³⁾. Przykładem takiego ryzyka jest niezerowe prawdopodobieństwo, że kontrahent banku nie wywiąże się z zobowiązań. Banki są też konfrontowane z ryzykiem kredytowym, które polega na tym, że dłużnik może nie spłacić kredytu. Kolejnym rodzajem jest ryzyko operacyjne będące skutkiem zawodności procesów, ludzi i systemów wewnątrz banku. Może chodzić o oszustwa pracowników lub błędy w polityce kadrowej. Przyczyną występowania ryzyka operacyjnego bywają też zdarzenia zewnętrzne (np. ryzyko prawne). W dalszej części tego opracowania piszę o wybranych ryzykach związanych z działalnością w systemie bankowym, jednak posługuję się tam raczej terminami pochodzącymi z teorii mikroekonomii, niż klasyfikacjami stosowanymi przez analityków bankowych^{14, 20)}.

Od banków oczekuje się, że dążąc do maksymalizacji zysku nie tylko potrafią ocenić ryzyko, lecz również utrzymać je na poziomie akceptowalnym dla uczestników rynku. Wymaga się zatem wiedzy na temat prawdopodobieństwa występowania poszczególnych scenariuszy. Gdyby go nie znały, miałyby do czynienia z niepewnością, wobec której bezradne bywają systemy ubezpieczeń niemogące oszacować wysokości składek⁹⁾, oraz na temat wypłat uzyskiwanych w przypadku zrealizowania się każdego ze scenariuszy.

Sektor bankowy cechuje też asymetria informacji. Podmioty korzystające z usług banków nie są w stanie ani zbadać kondycji całego systemu, ani nawet sytuacji finansowej pojedynczego banku. Z kolei banki mają tylko przybliżone pojęcie o wynikach działalności, a w konsekwencji także o zdolności kredytowej klientów. Oczywiście zarówno banki, jak i inne podmioty konfrontowane z asymetrią informacji (np. pracodawcy przyjmujący nowego pracownika), starają się zmniejszyć jej skutki za pomocą np. badania, czyli uzyskiwania od klientów informacji po-

zwalających wnioskować o interesujących banki wielkościach ekonomicznych, np. o zdolności kredytowej klientów. Niekiedy sami klienci sygnalizują swoją sytuację finansową i dostarczają bankom informacje wskazujące ich zdolność kredytową (np. dotyczące wysokości zarobków). W efekcie, udział w działalności sektora bankowego wymaga ponoszenia wysokich kosztów transakcyjnych oraz zaufania⁶⁾.

System bankowy charakteryzują wysokie bariery wejścia. Mają one charakter zarówno ekonomiczny, jak i pozaekonomiczny. Niedoskonałości konkurencji nie są w tym przypadku spowodowane istnieniem sieci, jak np. na kolei czy w telefonii. Nie jest to również monopol naturalny, jak jedyny wytwórca unikatowego produktu. Źródłem barier wejścia o charakterze ekonomicznym są m. in. rosnące korzyści skali produkcji (increasing returns to scale – IRS). Są one związane m.in. z liczbą oddziałów pojedynczego banku oraz liczbą obsługiwanych przez nie klientów. Jednak system bankowy konfrontowany jest również z rosnącymi korzyściami skali o innym charakterze niż te, które są typowe dla przemysłu przetwórczego. Specyficzne IRS dotyczą przede wszystkim wiedzy na temat sytuacji finansowej właścicieli wkładów i kredytobiorców, której zwykle nie mają podmioty z realnej sfery gospodarki. Taką wiedzę zdobywa się zazwyczaj dzięki długookresowej obecności na rynku oraz wieloletniej współpracy. Banki mogą w dodatku wymagać bieżących i szczegółowych informacji o sytuacji finansowej podmiotów oraz o ich historii kredytowej (ta wiedza również jest źródłem, wspomnianej wcześniej, asymetrii informacji w systemie bankowym).

Nie IRS są jednak główną przyczyną istnienia barier wejścia. Jest nią przede wszystkim chęć zapewnienia bezpieczeństwa systemu bankowego, a więc zmniejszenia ryzyka i ograniczenia skutków asymetrii informacji¹⁶⁾. Znaczenie bezpieczeństwa systemu bankowego wynika

głównie z istnienia różnorodnych efektów zewnętrznych jego działalności³⁾. Te efekty mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Pozytywne efekty zewnętrzne osiągane są wówczas, gdy system bankowy jest stabilny i działając efektywnie wspiera rozwój realnej sfery gospodarki. Negatywne efekty zewnętrzne towarzyszą z kolei zawodności systemu wywołującej zaburzenia funkcjonowania sfery realnej.

Chęć zapewnienia przez władze gospodarcze kraju bezpieczeństwa rodzimego systemu bankowego zgodnie z zasadą „duży znaczy silny”, powoduje istnienie pozaekonomicznych (administracyjnych) barier wejścia na ten rynek. Stanowią je m.in. regulacje ograniczające dostęp do rynku (np. wymóg minimalnego zasobu kapitału w dyspozycji banków), oraz rodzaje prowadzonej działalności (np. zakaz łączenia niektórych rodzajów działalności).

Konsekwencją istnienia barier wejścia jest ograniczona możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na rynku usług bankowych. Nie wielki dopływ nowych banków do rynku krajowego, oraz konkurencja między bankami osiadłymi, prowadzi do względnie dużej koncentracji oraz dużej siły rynkowej poszczególnych podmiotów. Koncentracja sektora postępuje również w następstwie fuzji i przejęć. Według Europejskiego Banku Centralnego od 2000 r. do połowy 2006 r. nastąpiło 429 fuzji krajowych oraz 221 fuzji i przejęć transgranicznych¹⁶⁾.

Wybrane skutki niedoskonałości konkurencji

Podstawowym skutkiem niedoskonałości konkurencji, w tym zwłaszcza posiadania przez poszczególne banki dużej siły rynkowej, jest nieefektywność ich działania, zgodna z zasadą „branża niedoskonale konkurencyjna produkuje mniej i drożej niż wolnokonkurencyjna”. W warunkach niedoskonałej konkurencji produkuje się

mniej niż w warunkach konkurencji doskonałej (nieoptymalna alokacja czynników produkcji), co umożliwia sprzedaż produktu po względnie wyższej cenie⁹⁾. Konsekwencją jest osiągnięcie zysku ekonomicznego stanowiącego nadwyżkę ponad ponoszone koszty. Jest to, oczywiście, niekorzystne z punktu widzenia konsumentów, którzy płacąc więcej za produkty powiększają zyski firm kosztem własnej nadwyżki⁹⁾.

Skutkiem osiągania przez system bankowy dodatnich zysków jest skłonność banków do podejmowania działań, naceLOWANYCH na utrzymanie i ewentualne powiększenie własnych dochodów w przyszłości. Może przy tym chodzić o różnorodne działania – od przekonywania odbiorców o wyjątkowości ich produktu (np. za pomocą reklamy), po wprowadzanie postępu technicznego. Innowacje są zresztą dość powszechnie używaną formą zapewniania sobie zysku ekonomicznego w długim okresie. Szczególnie chętnie wprowadzają je firmy na rynkach niedoskonale konkurencyjnych, gdyż – inaczej niż w warunkach wolnej konkurencji – nie mogą one natychmiast być przejmowane przez rywali⁹⁾.

W systemie bankowym postęp techniczny przejawia się, po pierwsze, w stosowaniu nowych technologii, po drugie w tworzeniu nowych produktów, po trzecie zaś w umiędzynarodawianiu działalności. Jeśli chodzi o nowe technologie, to przełomowe znaczenie ma informatyzacja, która zmieniła nie tylko obsługę klientów, lecz również przepływ i gromadzenie informacji. Powstała bankowość elektroniczna. Banki rozszerzają ofertę dostępnych usług, czyniąc je bardziej różnorodnymi i lepiej dostosowanymi do preferencji klientów (następuje zróżnicowanie usług bankowych). W założeniu, nowe produkty nie tylko różnicują dochody właścicieli lokat oraz innych klientów banku, lecz również zabezpieczają – przynajmniej częściowo – ich nabywców przed ryzykiem

związanym z aktywnością w systemie bankowym. Ulepszane są też tradycyjne produkty bankowe (np. nadaje się im cechy zmieniające ich charakterystykę).

Możliwości zawierania transakcji nacelowanych na zwiększenie bezpieczeństwa systemu bankowego bez wątpienia tworzą w nim nową jakość. Chodzi m.in. o transakcje arbitrażowe, które obecnie tak się upowszechniły i rozwinęły, że ich ostateczne cele są niekiedy trudne do określenia. Nie jest również znana skala takich transakcji. Co więcej, ich zawieranie może w czasie kryzysu pogłębiać problemy gospodarcze. Tak było na przykład w Irlandii podczas ostatniego kryzysu gospodarczego.

Zwiększanie liczby różnorodnych produktów bankowych i ich rosnąca nieprzejrzystość mogą jednak prowadzić do tego, że bank mający kłopoty finansowe, może się skłaniać do zwiększania zakresu działalności obciążonej szczególnie dużym ryzykiem, licząc na powetowanie sobie wcześniejszych strat.

Systemy bankowe wielu państw, zwłaszcza wysoko rozwiniętych, wykraczają często poza granice państw narodowych. Ich umiędzynarodawianie następuje np. w ten sposób, że w narodowym systemie bankowym pojawiają się podmioty zagraniczne, które prowadzą działalność w różnych krajach i mają formę korporacji transnarodowych. Bywa i tak, że właścicielami/współwłaścicielami podmiotów działających na rynku są cudzoziemcy, natomiast rodzime banki tworzą filie za granicą oraz prowadzą transakcje w walutach zagranicznych lub w walucie krajowej, lecz ich klientami są nierezydenci. Różne typy działalności zleca się również dostawcom zewnętrznym (offshoring i outsourcing¹⁶⁾).

Główną przyczyną umiędzynarodawiania systemów bankowych jest chęć osiągnięcia dodatkowych zysków z rozszerzonej działalności, dywersyfikacja ryzyka, dostosowanie do potrzeb umię-

dzynarodawiających się klientów, oraz wzmocnienie pozycji rynkowej banku w skali międzynarodowej (i pośrednio na rynku narodowym). Przegląd literatury dotyczącej tego zagadnienia przedstawia J. Koleśnik²⁰⁾.

Jednak umiędzynarodowienie działalności bankowej powoduje występowanie dodatkowych niebezpieczeństw. W ostatnich latach najbardziej widoczny był efekt zarażania kryzysem w skali międzynarodowej. A. Admati i M. Hellwig piszą w tym kontekście o efekcie domina, zwracając uwagę na znacznie większy zasięg tego zjawiska niż w trakcie poprzednich kryzysów bankowych mających charakter raczej lokalny²⁾. Na temat zarażania pisze też P. Masiukiewicz²²⁾. Co więcej, cele podmiotów zagranicznych działających w krajowym systemie bankowym nie muszą służyć zapewnieniu bezpieczeństwa systemu kraju goszczącego, a wręcz mogą być z nim sprzeczne. Jest to widoczne nawet w systemie bankowym Unii Europejskiej, który – chociaż jest zintegrowany dzięki obowiązywaniu zasady jednego paszportu bankowego, zgodnie z którą instytucja mająca zezwolenie na prowadzenie działalności w jednym państwie członkowskim (państwie macierzystym) może ją rozszerzyć na każde inne państwo członkowskie (państwo goszczące)²⁰⁾, pozostaje narażony na spory kompetencyjne i sprzeczności interesów instytucji nadzoru kraju pochodzenia i kraju goszczącego banki, ich wierzycieli oraz kredytobiorców.

Pełna integracja systemu bankowego w UE wymaga nie tylko zwiększania nakładów, lecz również zmiany instrumentów. Nie ma nadzoru zintegrowanego na poziomie ponadnarodowym, choć doświadczenia ostatniego kryzysu owocują wprowadzaniem nowych rozwiązań nacelowanych na poprawę sytuacji. Zmiana jest jednak trudna do przeprowadzenia, ze względu na sprzeczności interesów nie tylko państw członkowskich mają-

cych odmienne cele gospodarcze, lecz również różnych grup dotkniętych skutkami zmian. Widoczne są sprzeczności interesów unijnych właścicieli banków i systemów bankowych, w których działają ich filie. Ujawniły się one np. w czasie ostatniego kryzysu, kiedy instytucje macierzyste wycofywały środki pieniężne z filii, żeby ratować jednostki centralne. Tak było np. w reakcji na kryzys w banku Fortis¹⁰. Co więcej, sposoby wdrażania legislacji unijnych pozostają zróżnicowane nawet w tych częściach systemu bankowego, gdzie już przyjęto wspólne rozwiązania. Nadal obowiązują bowiem krajowe rozwiązania dotyczące wielu aspektów działalności systemu bankowego, na przykład obowiązków sprawozdawczych oraz sposobów sprawowania nadzoru. W systemach bankowych państw członkowskich działają bardzo różne podmioty. Istnieją zarówno wielkie banki działające w wielu państwach, jak i małe, prowincjonalne banki oszczędnościowe. Nadal nie ma też zgody co do tego, czy je wszystkie należy objąć podobnymi standardami działalności^{10, 19}.

Oczywiście niebezpieczeństwo jest tym większe, im większy jest udział podmiotów podporządkowanych instytucjom zagranicznym w krajowym systemie bankowym. Ponadto konsekwencją internacjonalizacji systemu bankowego jest wprowadzanie produktów zagranicznych na krajowy rynek usług bankowych, co może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Zaletą obecności zagranicznych produktów bankowych na krajowym rynku jest jego unowocześnienie i zbliżenie do standardów międzynarodowych. Wadą jest z kolei pojawianie się na rynku produktów, których skutki istnienia nie są jeszcze dobrze znane ani krajowemu systemowi nadzoru, ani politykom gospodarczym, ani nabywcom.

Postęp techniczny dokonujący się w systemie bankowym zwiększa efektywność działania systemu. Może jednak

prowadzić również do zwiększenia ryzyka związanego z tą działalnością. Zdaniem J.E. Stiglitz²⁹, banki nie tyle zarządzają ryzykiem, ile je tworzą. Jest to paradoks, bowiem znaczna część zmian na rynku usług bankowych wynika właśnie z tego, że ustawodawcy i same banki próbują zwiększać bezpieczeństwo systemu. Jednak wraz z rozwojem rynku pojawiają się coraz to nowe rodzaje ryzyka. Rośnie również poziom ryzyka występującego już wcześniej^{20, 29}. Kolejnym paradoksem jest to, że wzrost efektywności uzyskany dzięki postępowi technicznemu ulega erozji, na skutek nowych zagrożeń wywołanych innowacjami i koniecznością ponoszenia kosztów przeciwdziałania im.

Jakie rodzaje ryzyka wiążą się z innowacyjnymi produktami i usługami bankowymi? Najczęściej mówi się o ryzyku związanym z posługiwaniem się plastikowym pieniądzem, czyli kartami kredytowymi. Kradzież karty kredytowej może spowodować uszczuplenie zasobów finansowych właściciela. Co więcej, wystarczy by złodziej miał dane dotyczące karty, żeby za jej pomocą dokonywał transakcji na cudzy rachunek. Kolejne ryzyko wiąże się z zakupami za pośrednictwem internetu – zdarza się wyłudzenie pieniędzy przez nieistniejące firmy oraz brak gwarancji jakości nabywanych towarów, itp. Wymienione rodzaje ryzyka dotyczą pojedynczych użytkowników kart kredytowych, nie zaś całego systemu. Zdarzają się jednak zagrożenia, które mogą sparaliżować cały system bankowy państwa, grupy państw, a nawet całego świata.

Zakłócenie elektronicznej obsługi transakcji może sparaliżować cały system bankowy. Na przykład, przed początkiem XXI w. obawiano się skutków istnienia wirusa 2000²⁴. Obecnie, kiedy działalność pojedynczego banku obejmuje coraz większy i bardziej różnorodny zakres merytoryczny, może też dojść do utraty kontroli nad wierzycelnościami oraz zobowiązaniami, a w konsekwencji do ut-

raty płynności finansowej banku. O realności tej groźby przekonują bankructwa instytucji w rodzaju Lehman Brothers, oraz dramatyczne próby ratowania innych instytucji finansowych w czasie ostatniego kryzysu gospodarczego. D. Acemoglu pisze w tym kontekście o zawodności reputacji wielkich instytucji finansowych¹⁾.

Nawet jeśli do utraty płynności nie dochodzi, koordynowanie coraz bardziej skomplikowanych przepływów finansowych staje się droższe. Według McKinsey & Co. w latach 1995-2004 światowe aktywa finansowe uległy więcej niż podwojeniu, a następnie do końca pierwszej dekady XXI w. miały wzrosnąć o dalsze 50 proc.¹⁰⁾. W szczególności rosną koszty transakcyjne związane z zarządzaniem coraz mniej przejrzystą strukturą zobowiązań i należności pojedynczego banku.

W dodatku, nawet pogłoski mogą spowodować spadek zaufania nie tylko do pojedynczego banku, lecz i do całego systemu. W efekcie klienci korzystający z systemu bankowego oczekują premii za ryzyko, co powoduje, że albo usługi bankowe stają się droższe, albo zmniejszają się zyski jednostek działających na tym rynku.

Kolejne ryzyko wiąże się z tworzeniem przez banki grup kapitałowych, w skład których wchodzi firmy spoza sektora bankowego, a nawet finansowego (np. produkcyjne), czyli z budowaniem konglomeratów. Takie działania mogą spowodować przenoszenie ryzykownych operacji poza, względnie silnie regulowany, system bankowy. W następstwie takich działań wspomniane operacje znikają z obszaru objętego postępowaniem ostrożnościowym. Na przykład banki tak przenoszą swoje aktywa, by przestały one być podstawą obliczania ich rezerw obowiązkowych. Citibank miał w aktywach niewidocznych w bilansie 100 mld USD, zaś Lehman Brothers 50 mld USD¹⁵⁾.

Dodatkowe ryzyko wiąże się z powstawaniem nowych instytucji nie posiadających prawnego statusu banków, lecz prowadzących operacje oraz działania właściwe bankom. Często takie instytucje nie są objęte regulacjami bankowymi, co jest normą w przypadku np. funduszy hedgingowych i niektórych form pośrednictwa kredytowego. M. Iwanicz-Drozdowska¹⁶⁾ oraz R.A. Posner²⁵⁾ piszą w tym kontekście o *shadow banks*, zaliczając do nich m.in. Lehman Brothers²²⁾. Mogą one być nie tylko źródłem dodatkowego ryzyka systemowego. Stają się bowiem konkurentami banków i mogą oferować klientom korzystniejsze warunki, gdyż nie ponoszą kosztów wymuszonych np. postępowaniem ostrożnościowym, i nie podlegają tak szczegółowej kontroli władz gospodarczych jak banki. Wielu specjalistów sugeruje więc objęcie regulacjami także wolnych dotąd od nich instytucji tworzących system finansowy¹⁵⁾.

Ponadto finansowe firmy transnarodowe tworzą konglomeraty finansowe obejmujące przynajmniej dwa z trzech następujących sektorów: bankowość, rynki kapitałowe i ubezpieczenia. Takie rozszerzenie działalności dodatkowo wzmacnia pozycję banków będących korporacjami transnarodowymi (lub ich częściami). Siła ekonomiczna korporacji czyni je uczestnikami rynków mogącymi skutecznie przeciwstawiać się władzom gospodarczym i politycznym (zwłaszcza względnie małych państw goszczących). W konsekwencji korporacje są w stanie wywierać naciski na władze państw współdecydując np. o charakterze ich polityki (w tym polityki gospodarczej), a w razie kłopotów łatwiej mogą uzyskać pomoc.

Rozwój systemu bankowego prowadzi ponadto do ujawnienia się zagrożeń uniemożliwiających kontrolę działających tam podmiotów gospodarczych. Chodzi przede wszystkim o utrudnienie kontroli działalności banku przez państwowe władze gospodarcze dzięki transakcjom fi-

nansowym dokonywanym wewnątrz firm wielonarodowych. Także umiędzynarodowienie działalności bankowej i liberalizacja przepływów kapitałowych prowadzą do zmniejszenia przejrzystości tego rynku. Chodzi zwłaszcza o offshoring i outsourcing różnych rodzajów działalności. Skoro, na przykład, część działalności systemu bankowego UE jest prowadzona poza unijnym systemem prawnym, to władze gospodarcze Unii nie mogą jej kontrolować. Komisja Europejska dąży do ograniczenia takiego offshoringu, poprzez wprowadzanie regulacji dotyczących funduszy hedgingowych i prywatnych funduszy udziałowych¹⁰.

Tymczasem obecnie coraz powszechniejsze staje się tworzenie centrów finansowych offshore (OFC), o niekiedy nieznanym standardach działania i praktykach regulacyjnych niezgodnych z zasadami działania rodzimych systemów podmiotów, których kapitał jest tam lokowany. W konsekwencji zmienia się również charakterystyka międzynarodowego systemu bankowego. Poza USA i państwami członkowskimi UE tworzą ją centra finansowe powstające niekiedy w krajach egzotycznych. Na przykład Kajmany, jeszcze w 2000 r. obecne na czarnej liście państw niepodejmujących walki z praniem pieniędzy i terroryzmem finansowym, są piątym największym centrum bankowym świata¹⁰.

W konsekwencji banki, zwłaszcza pochodzące z państw słabiej rozwiniętych, świadomie lub nieświadomie uczestniczą w transferze lub lokowaniu pieniędzy pochodzących z przestępstw (pranie pieniędzy). Pomaga im w tym brak przejrzystości międzynarodowego systemu finansowego, oraz podział kompetencji kontrolnych między różne instytucje narodowe. Uwadze kontrolerów z poszczególnych państw umyka transfer pieniędzy przechodzących przez wiele kont oraz przechowywanie gotówki w skrytkach. W konsekwencji nie mają oni pełnej in-

formacji o pochodzeniu i własności środków finansowych. W efekcie banki pomagają prowadzić działalność szkodliwą społecznie (przemyt, także narkotyków i osób, korupcję, nielegalny handel bronią, czy finansowanie terrorystów). W przypadku bezkarności takich działań może wręcz dochodzić do swoistego arbitrażu przestępczego. Szczególnie zagrożone udziałem w nim są OFC, w których obowiązuje względnie szczelna tajemnica bankowa, zaś sektor bankowy podlega nieznacznym regulacjom¹⁰.

Skutkiem istnienia asymetrii informacji oraz obawy przed ryzykiem związanym z działalnością bankową jest względna podatność systemu bankowego na utratę stabilności. Jej przyczyny mogą być bardzo różne. Może chodzić zarówno o zdarzenia na rynku finansowym, na przykład pęknięcie bańki spekulacyjnej, czy upadek pojedynczego banku powodujący spadek zaufania do całego systemu i wystąpienie efektu zarażania, a wraz z nim paniki, czyli runu na banki, jak i o zdarzenia ze sfery realnej, jak duży deficyt handlowy kraju i kryzys walutowy.

Także regulację systemu bankowego trudno jest oceniać jednoznacznie pozytywnie. Przynajmniej, jak każda ingerencja, zakłóca ona działanie mechanizmu rynkowego. Szczególnie szkodliwe są przy tym regulacje, które zakłócają wewnętrzną spójność mechanizmów sterujących systemem.

Przeregulowanie systemu bankowego może grozić jego destabilizacją i utratą rynkowego charakteru. Nie da się bowiem pogodzić prywatnej własności instytucji nastawionych na maksymalizację zysku z ich de facto ubezwłasnowolnieniem przez władze publiczne. W skrajnej formie może dojść do upaństwowienia tego systemu, co się w pewnym sensie stało po przejęciu przez administrację USA ponad 80 proc. udziałów AIG.

W.A. Boot i S.I. Greenbaum uważają, że zwiększanie obowiązkowych re-

zerw może zmniejszać skłonność banków do kontrolowania zdolności kredytowej klientów, i wywoływać ryzyko związane z pokusą nadużycia. Podobne zastrzeżenia mogą dotyczyć tworzenia funduszy zabezpieczających płynność banków. Taki stan może wręcz zachęcać do zachowań ryzykownych. W takiej sytuacji zarówno menedżerowie banku, jak i jego akcjonariusze mają bowiem motywację do podejmowania nadmiernego ryzyka. To nie oni bowiem za nie płacą w przypadku ziszczenia się scenariusza pesymistycznego, lecz państwo, czyli podatnicy. A nie są to kwoty błahe, co pokazują przypadki Izraela, Meksyku i kilku innych państw, w których koszty ratowania systemu bankowego poniesione przez państwo przekroczyły 10 proc. PKB⁽¹⁰⁾. Dopiero upadek dużego banku uczyniłby wiarygodną groźbę walki banku centralnego z pokusą nadużycia⁽²⁹⁾.

Także zdaniem A. Greenspana największe banki (i w ogóle instytucje finansowe) mają skłonność do ponoszenia nadmiernego ryzyka, gdyż wiedzą, że władze państwa nie pozwolą im upaść (zjawisko *too big to fail*). W konsekwencji ich ryzykowne zachowania zwiększają prawdopodobieństwo stanu, w którym ich problemy dotyczą również inne sfery gospodarki⁽²⁾. Kiedy, w razie kłopotów, część kosztów ich działalności ponoszą podmioty trzecie (podatnicy), następuje uspołecznienie strat powstałych w systemie bankowym⁽¹⁵⁾. S. Kasiewicz i in. piszą w tym kontekście o różnych formach dokapitalizowywania banków przez władze publiczne i przekształcania globalnego kryzysu finansowego w zadłużeniowy⁽¹⁸⁾.

B. Mucha-Leszko i M. Kąkol uważają, że niekiedy banki wręcz konkurują o coraz mniej wiarygodnych klientów, obniżając standardy działania i odstępując od stosowanych wcześniej procedur⁽²³⁾. Konsekwencją jest uzależnienie systemu bankowego od decyzji politycznych i utrata jego rynkowego charakteru. Wydawanie

pieniędzy publicznych pozostaje wszak w gestii ministra finansów, nie zaś instytucji nadzoru bankowego czy banku centralnego. Gdy właściciele lokat lub inni wierzyciele banków pochodzą z zagranicy, problem staje się jeszcze bardziej złożony. Może się bowiem zdarzyć, że krajowy minister finansów wesprze pieniędzmi podmiotów zagraniczne.

Istnienie funduszy zabezpieczających płynność banków komercyjnych skłania do zachowań ryzykownych również z innych przyczyn. Po pierwsze, menedżerowie banków mogą uważać, że ich ryzykowne działania zostaną udaremnione przez systemy ostrożnościowe, co uniemożliwi osiągnięcie poziomu zagrażającego istnieniu banku. Po drugie, ewentualne niespłacone zobowiązania wobec właścicieli lokat zostaną pokryte środkami funduszu. Taki stan może prowadzić do deformacji rachunku ekonomicznego pojedynczego banku oraz całego systemu, czyniąc go błędnym i nierealistycznym. Po trzecie, spłaty zobowiązań z funduszu mogą nie wystarczyć na pokrycie ewentualnych roszczeń wierzycieli wszystkich banków. Wobec tego, paradoksalnie największe szanse na zaspokojenie roszczeń mają wierzyciele najgorszych banków, czyli tych, które jako pierwsze mają kłopoty. Tak stan de facto dyskryminuje banki najlepsze, których problemy są następstwem załamania całego systemu bankowego.

W konsekwencji, banki działające odpowiedzialnie mogą tracić pozycję rynkową wobec tych, które są skłonne do nadmiernego ryzyka. Usługi tych pierwszych staną się bowiem niekonkurencyjne cenowo albo trudno dostępne (wskutek np. bardziej rygorystycznych zasad selekcji klientów, a więc bardziej szczegółowego badania potencjalnych nabywców usług bankowych). W efekcie może się przestać opłacać odpowiedzialność w działaniu, co prowadziłoby do wystąpienia zjawiska „gorsze wypiera lepsze”.

Występowanie takich zjawisk rodzi niebezpieczeństwo, że system bankowy utraci zaufanie społeczne. Społeczeństwo może bowiem zacząć podejrzewać wielkie instytucje finansowe o świadome podejmowanie ryzykownych działań, których skutkiem jest konieczność wspierania ich pieniędzmi podatników. W czasie kryzysu Komisja Europejska zaakceptowała pomoc publiczną dla instytucji finansowych w wysokości 4,6 mld euro²²).

Istnienie funduszy zabezpieczających płynność banków skłania do zachowań ryzykownych również właściciele lokat. Wiedząc o gwarancji zwrotu zainwestowanego kapitału przez fundusz przestają oni wybierać bank, w którym lokują pieniądze, na podstawie jego renomy oraz kondycji ekonomicznej, i kierują się wyłącznie wysokością płaconych odsetek. Podobny mechanizm działa w przypadku osób ubezpieczających majątek, których gwarancja pełnego zwrotu w przypadku straty skłania do mniejszej dbałości i większa ryzyko straty^{9, 22}).

Rosnący zakres regulacji podnosi również koszt funkcjonowania systemu. Także ten koszt obciąża nie tylko podmioty działające w systemie bankowym, lecz również podatników. Konieczne jest bowiem m.in. zatrudnienie urzędników kontrolujących działalność banków. Potrzebni są prawnicy badający zgodność nowych regulacji z dotychczas obowiązującymi, itd.

Co więcej, nadmierna regulacja może prowadzić do negatywnych skutków makroekonomicznych (np. do spowolnienia wzrostu gospodarczego). Może też być źródłem nieefektywności, gdyż m. in. zakłóca alokację zasobów.

Równocześnie zdarza się i tak, że obowiązujące regulacje nie wystarczają do zapewnienia bezpieczeństwa systemu bankowego. J.E. Stiglitz wini za ostatni kryzys gospodarczy m. in. skłonność banków do ponoszenia nadmiernego ryzyka, ujawniającą się pomimo istnienia regula-

cji ograniczających swobodę ich działania²⁹). To rodzi pokusę (i groźbę zarazem) wprowadzania kolejnych regulacji. W dodatku regulacje sektorowe i lokalne (krajowe) mogą być niewystarczające, żeby wyeliminować ryzyka związane z umiędzynarodowieniem świadczenia usług bankowych.

Taki stan nie oznacza, że należy zrezygnować z regulacji systemu bankowego, lub nie dokonywać w nich żadnych zmian. Wydaje się, że warto rozważyć na przykład powiązanie wielkości rezerw kapitałowych ze stanem koniunktury gospodarczej, oraz ze stosowanym w konkretnym banku systemem zarządzania ryzykiem¹⁰). J. Blum i M. Hellwig potwierdzają, że istnienie rezerw działa procyklicznie i pogłębia trudności gospodarek narodowych w czasie kryzysu gospodarczego, wzmacniając ich przegrzewanie w okresie boomu inwestycyjnego⁴).

J.E. Stiglitz krytykuje obowiązujące regulacje uważając, że nie pozwalają one na elastyczne reagowanie i bywają nieskuteczne, zwłaszcza wobec nowych produktów bankowych²⁹). Także J. Jabłocki i M. Machaj dołączają do grona krytyków systemu regulacji bankowych. Ich zdaniem system bankowy już jest jedną z najbardziej regulowanych sfer gospodarki w państwach uprzemysłowionych, w tym w Stanach Zjednoczonych, a mimo to regulacje nie zniechęciły banków do prowadzenia szczególnie ryzykownej działalności¹⁷).

Niekiedy same władze regulacyjne dążą do wprowadzania kolejnych regulacji, uzasadniając w ten sposób potrzebę swego istnienia. Argumentując na rzecz regulacji, urzędnicy często wykorzystują skomplikowane modele i terminy techniczne nieznanie szerokiej publiczności, co czyni takie uzasadnienia niezrozumiałymi, a w konsekwencji trudniejszymi do podważenia.

Regulacja działalności systemu bankowego kosztuje. Objęcie nią całego sektora

finansowego wymaga rozbudowania instytucji nadzorczych. Z kolei konieczność kontrolowania jednostek prowadzących działalność różnorodną (co do zakresu przedmiotowego i terytorialnego oraz wielkości), wymaga dalszego rozbudowywania tych instytucji. Efektywność działania nadzoru może być zapewniona przez przyznanie mu dużych kompetencji, jednak jej skutkiem ubocznym bywa utrata rynkowego charakteru kontrolowanego sektora.

Bywa i tak, że regulatorzy obawiają się użycia dostępnych środków nawet w obliczu zagrożenia. Zdaniem D. Rosatiego właśnie błędy popełnione przez regulatorów razem z niewłaściwym podejściem do ryzyka oraz niepoprawnymi metodami oceny, były głównymi przyczynami światowego kryzysu finansowego²⁷. J.E. Stiglitz z kolei zarzuca amerykańskim regulatorom, że wtedy, kiedy już ujawniła się bańka spekulacyjna, nadal utrzymywali niskie stopy procentowe²⁹. Nie wykorzystali więc narzędzia, jakim powinni się byli posłużyć w celu przeciwdziałania narastającemu niebezpieczeństwu załamania się systemu. Także zdaniem J. Jabłeckiego i M. Machaja nie należy dawać regulatorom większej władzy, gdyż nie wykorzystują dotychczasowej. Autorzy powołują się przy tym na przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie regulatorzy wspierali sekurytyzację, od której zaczął się obecny kryzys, jakby nie rozumiejąc mechanizmu działania tego instrumentu¹⁷.

Równocześnie regulacje wewnętrzne mogą być barierą w transgranicznym świadczeniu usług finansowych. Bywają też one nadużywane jako środek ochrony rynku przed zagraniczną konkurencją (mogą stanowić instrument polityki protekcji). Mogą zatem sprzyjać utrzymaniu niedoskonałości konkurencji na rynkach narodowych. Tak jest, gdyż nawet duży podmiot działający na rynku krajowym jest zazwyczaj co najwyżej średni w

skali międzynarodowej. Gdyby krajowy bank był skonfrontowany z ostrzejszą rywalizacją, zapewne musiałby zwiększyć efektywność działania, żeby się utrzymać na rynku. Jeżeli w dodatku w krajowym systemie bankowym jest niewiele instytucji, rośnie prawdopodobieństwo zawarcia przez nie zмовy, czyli utworzenia kartelu, którego powstanie może być niekorzystne dla klientów banków – uczestników takiego porozumienia⁹.

Osobnym aspektem analizy jest wpływ charakterystyki systemu bankowego na aktywność gospodarczą. Ta kwestia stała się szczególnie istotna w warunkach światowego kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się od kryzysu systemu finansowego Stanów Zjednoczonych i rozprzestrzenił na globalny rynek kapitałowy oraz sfery realne praktycznie wszystkich państw świata. Wielu autorów, m.in. D. Chor i K. Manova wskazuje na istotny wpływ zarówno trwałych cech systemów finansowych, jak i krótkoterminowych wahań kosztu kapitału, na głębokość zapaści handlu międzynarodowego⁸. Z kolei S. Kasiewicz i in. piszą o lukach, słabościach i niekorzystnych zapisach w europejskich i krajowych regulacjach, powstających już po kryzysie i mających poważne skutki dla rozwoju gospodarczego¹⁸.

Podsumowanie

Obecność ryzyka i asymetrii informacji oraz rosnących korzyści skali sprawiają, że system bankowy jest niedoskonale konkurencyjny. Niedoskonałości konkurencji oraz duże znaczenie skłaniają władze gospodarcze do ograniczania swobody działalności systemu bankowego za pomocą regulacji. Regulacje tworzą pozaekonomiczne bariery wejścia do branży i pogłębiają niedoskonałości konkurencji. W skrajnej sytuacji mogą wręcz doprowadzić do utraty przez tę sferę rynkowego charakteru. Konsekwencją byłoby w takim przypadku obciążenie ogółu po-

datników skutkami ewentualnych strat ponoszonych przez system bankowy. Równocześnie ostatni kryzys gospodarczy potwierdził, że nawet silna regulacja nie tylko nie zapobiega destabilizacji systemu bankowego, lecz także nie chroni gospodarek wielu państw przed rozprzestrzenieniem się kryzysu na sfery realne.

Dodatkowe problemy stwarza umiędzynarodowienie działalności systemu bankowego, które – m.in. w obliczu wzroście wartości ogółu transakcji – powoduje zmniejszenie przejrzystości działań. Także ono może prowadzić do utraty kontroli

nad systemem bankowym przez krajowe władze gospodarcze.

Wobec tego konieczne są zmiany systemu bankowego oraz sposobów jego regulacji przez państwo. Chodzi głównie o dostosowanie regulacji ostrożnościowych do nowych sposobów i warunków działania banków. Nie może to być prze-regulowanie, lecz zwiększenie efektywności regulacji. Konieczne jest również zwrócenie uwagi na wielkie, działające w skali międzynarodowej podmioty, których obecność może powodować trudne do przewidzenia *ex ante* skutki dla wielu gospodarek narodowych.

Bibliografia:

1. Acemoglu D., *The Crisis of 2008: Lessons for and from economics*, "Critical Review: A Journal of Politics and Society", 2009, Vol. 21, Issue 2-3, pp. 251-261.
2. Admati A., Hellwig M., *The Bankers' New Clothes. What's Wrong with Banking and What to Do about It?*, Princeton University Press, Princeton, Oxford 2013, pp. 60-78.
3. Bizer D., DeMarzo P., *Sequential Banking*, "Journal of Political Economy", 1992, Vol. 100, pp. 41-61.
4. Blum J., Hellwig M., *The Macroeconomic Implications of Capital Adequacy Requirements for Banks*, "European Economic Review", 1995, Vol. 39, pp. 739-749.
5. *Capital Markets and Financial Intermediation*, Mayer C., Vives X. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge MA 1993.
6. Chodorowski L., *Banki centralne jako wiodące instytucje publiczne w dążeniu do poprawy efektywności funkcjonowania*, część I, „Ekonomia”, 2011, nr 25, s. 105-128.
7. Chodorowski L., *Banki centralne jako wiodące instytucje publiczne w dążeniu do poprawy efektywności funkcjonowania*, część II, „Ekonomia”, 2011, nr 27, s. 81-106.
8. Chor D., Manova K., *Off the Cliff and Back? Credit Conditions and International Trade during the Global Financial Crisis*, NBER Working Paper, 2010, No. 16174, Cambridge MA.
9. Czarny E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2006.
10. Davies H., Green, D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
11. Flejterski S., *Zaufanie do instytucji bankowo-finansowych jako fundament stabilności systemu finansowego*, [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Nowakowski J., Famińska T. (red.), Difin, Warszawa 2008.
12. Freixas X., Rochet J.-Ch., *Microeconomics of banking*, MIT Press, Cambridge 1997.
13. Gallati R., *Risk Management and Capital Adequacy*, McGraw-Hill, New York 2003.
14. Górski M., *Rynkowy system finansowy*, PWE, Warszawa 2013, roz. 9.
15. Greenspan A., *The Crisis*, "Brookings Papers on Economic Activity", 2010, Spring, pp. 201-261, Washington D.C.
16. Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 8, 15, 20 i nast.
17. Jablecki J., Machaj M., *A Regulated Meltdown: The Basel Rule and Banks' Leverage*, [in:] *What Caused the Financial Crisis?*, Friedman J. (ed.) University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Oxford 2011, pp. 200-227.
18. Kasiewicz S., Kurkliński L., Marcinkowska M., *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2013, s. 7-8.
19. Kasprzak M., *Europejski System Nadzoru Finansowego jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, [w:] *Współczesny system bankowy – ujęcie instytucjonalne*, Świdorska J. (red.), Difin, Warszawa 2013, s. 117-137.

20. Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
21. *Kryzysy bankowe*, Iwanicz-Drozdowska M. (red.), PWE, Warszawa 2002.
22. Masiukiewicz P., *Ryzyko dużych banków – perspektywa Polski*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 7, 24-27, 49-58.
23. Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Polityka systemu Rezerwy Federalnej USA i jej skutki w latach 1995-2008*, [w:] *Współczesny kryzys gospodarczy. Przyczyny, przebieg, skutki*, Bednarczyk J.L., Bukowski S.I., Misala J. (red.), CeDeWu, Warszawa 2009, s. 56-57.
24. Obal T., *Wpływ bankowości elektronicznej na ryzyko bankowe*, „Bezpieczny Bank”, 1998, nr 4.
25. Posner R.A., *The Causes of the Financial Crisis*, [in:] *What Caused the Financial Crisis?*, Friedman J. (ed.), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Oxford 2011, pp. 279-294.
26. Rochet J.-Ch., *Why are there so many banking crises? The Politics and Policy of bank regulation*, Princeton University Press, Princeton 2008.
27. Rosati D., *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*, „Ekonomista”, nr 3, 2009.
28. *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Nowakowski J., Familska T. (red.), Difin, Warszawa 2008.
29. Stiglitz J.E., *The Anatomy of a Murder: Who killed America's Economy?*, [in:] *What caused the Financial Crisis?*, Friedman J. (ed.), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Oxford 2011. pp. 139-149.
30. *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Świdarska J. (red.), Difin, Warszawa 2013.

Dr hab. **Elżbieta Czarny**, Instytut Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych,
Kolegium Gospodarki Światowej, SGH.