

*Monika Marcinkowska**

St. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.)
Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego
Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2012

Sektor finansowy, a w szczególności sektor bankowy, jest branżą poddaną w najwyższym stopniu ograniczeniom regulacyjnym. Przepisy prawa regulują wiele obszarów działalności banków, poczynając od ich tworzenia, poprzez wskazanie dopuszczalnego zakresu działalności, aż po ustanowienie norm ostrożnościowych, określających wymagane parametry finansowe. Wszystko to ma na celu zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania tych podmiotów, a w konsekwencji – wspierania stabilnego rozwoju gospodarki.

Pomimo istnienia licznych przepisów ograniczających swobodę funkcjonowania banków, także i tej branży nie są obce zjawiska upadłości i kryzysów. Z uwagi na koszty społeczne upadłości banków oraz skalę konsekwencji finansowych i społecznych kryzysów gospodarczych, mogących być ich skutkiem, państwo dba o bezpieczeństwo podmiotów sektora finansowego i nakłada wciąż nowe normy regulujące ich funkcjonowanie.

Wraz z rozwojem rynków i produktów finansowych oraz wdrażaniem nowych technologii umożliwiających innowacyjne świadczenie usług, a także wprowadzaniem nowych modeli zarządzania bankami, pojawiają się nowe regulacje. Z drugiej strony, nastawienie wolnorynkowe i tendencje do liberalizacji powodują poluzowywanie niektórych norm i usuwanie ograniczeń.

Obserwując system finansowy z perspektywy historycznej, można zauważyć następujące po sobie fale regulacji, deregulacji, re-regulacji itd. Cykl ten został przez

* Monika Marcinkowska jest profesorem Uniwersytetu Łódzkiego na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym.

Kane'a określony mianem „dialektyki regulacyjnej” (w nawiązaniu do heglowskiej dialektyki: teza-antyteza-synteza). Nie ulega dziś wątpliwości, że sektor finansowy musi podlegać regulacjom – idea wolnej bankowości nie jest już możliwa do wdrożenia, muszą istnieć ograniczenia swobody działalności. Swoistym ograniczeniem dla banków są co prawda normy „miękkiego prawa”, czyli samoregulacja – reguły ustalane oddolnie i przyjmowane dobrowolnie przez banki, organizacje środowiskowe, organizacje zawodowe itp., jednakże normy „miękkiego prawa” – kodeksy etyczne, dobre praktyki itp. – nie zawsze wystarczą dla zapewnienia należytego zachowania, nie są bowiem bezwzględnym nakazem określonego postępowania, nie grożą sankcje za ich nieprzestrzeganie (jedyną sankcją mogą być postawy dezaprobaty wyrażane przez rynek – klientów, kooperantów, konkurentów, inwestorów, wierzycieli itd.).

Największym wyzwaniem regulatorów jest zatem ustalenie zakresu, jaki winien być poddany regulacjom. Z jednej strony zakres ten ma być na tyle duży, aby zapewnić bezpieczne i stabilne funkcjonowanie banków, z drugiej zaś – na tyle wąski, by nie krępował swobody działalności gospodarczej i wolnej konkurencji. Należy też mieć na względzie ekonomiczny aspekt zagadnienia regulacyjnego: normy prawne powodują określone koszty prywatne i społeczne, mogą także rodzić negatywne konsekwencje w różnych obszarach życia gospodarczego i społecznego. W szczególności należy tu wskazać ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego, wyższe ceny usług finansowych, mniejszy dostęp do tych usług, niższe dochody z inwestycji itd. Rolą regulatora jest zatem znalezienie optimum między regulacją a samoregulacją. Optimum to jest zmienne w czasie – wpływa nań stan gospodarki, poziom konkurencji na rynku, rozwój rynku finansowego, innowacyjność instytucji finansowych i wiele innych zmiennych, co – rzecz jasna – tym bardziej utrudnia zadanie stawiane przed nadzorcami.

Nie sposób wskazać jednoznacznych wytycznych, które mogłyby być wykorzystane w procesie stanowienia prawa kształtującego system finansowy. Bez wątpienia jednak należy poddawać analizom skutki wdrażanych regulacji i obserwować, w jaki sposób elementy tworzące ten system współistnieją – jak jedne normy wpływają na postawy uczestników rynku i w jaki sposób współgrają z już istniejącymi regulacjami. Przede wszystkim należy analizować skuteczność regulacji, ale i ich efektywność – w szczególności należy obserwować koszty stanowionych regulacji i weryfikować, czy nie przewyższają one pozytywnych efektów osiągniętych dzięki tym normom.

W ostatnich latach można było zaobserwować wzrost zainteresowania – zarówno ze strony nadzorców, jak i środowiska bankowego – oceną skutków regulacji, w tym analizą kosztów norm prawa nakładanych na sektor finansowy. Przeprowadzanie tego typu analiz, jak już wskazano, jest konieczne, a tym bardziej zasadne obecnie, gdy jest wzmożona presja na zacieśnianie norm funkcjonowania instytucji finansowych i tworzenia nowych regulacji prawnych.

W Polsce tematyka ta jest wciąż jeszcze rzadko podejmowana¹. Z zadowoleniem należy zatem powitać książkę *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, pod redakcją naukową S. Kasiewicza i L. Kurklińskiego, wydaną przez Warszawski Instytut Bankowości w marcu 2012 r. Jej autorami jest piętnastoosobowy zespół ekspercki, składający się z pracowników uczelni wyższych (Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Szczecińskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu) oraz praktyków życia gospodarczego, korzystający ze wsparcia *think tanku* Bruegel z Brukseli, Peterson Institute for International Economics z Waszyngtonu i prof. Ch. Goodhart'a z London School of Economics.

Jak podkreślono we wstępie tej monografii: „intencją autorów była prezentacja poszczególnych regulacji i ich skutków oraz wyczulenie regulatorów i wszystkich innych interesariuszy na proces przygotowywania aktów prawnych, w tym ocenę konsekwencji ich wdrażania, zwłaszcza długoterminowych”. Opracowanie jest raportem, w którym autorzy oceniają wpływ nowych regulacji na sektor bankowy w latach 2010–2011. Jak akcentują redaktorzy tomu, raport ten ma na celu „pokazanie pragmatycznego podejścia do oceny przygotowania, wdrażania i skutków nowych aktów normatywnych”.

Monografia – w założeniu jej autorów – ma służyć przedstawieniu „istoty zasadniczych (wybranych) regulacji, jakie weszły do praktyki gospodarczej lub były przygotowywane w ostatnich dwóch latach” oraz dokonaniu „syntetycznej analizy, w jakim stopniu podlegały one ocenie skutków ich wdrażania (tzw. OSR)”.

Książka składa się z dwóch części. Pierwsza, licząca 80 stron, to wprowadzenie do zagadnień, synteza wniosków oraz podsumowanie wpływu piętnastu obszarów regulacyjnych na system bankowy, szczegółowo omówionych w drugiej części. W kilku przypadkach sformułowano także rekomendacje. Tę część wieńczy kilkustronicowe zestawienie kluczowych spostrzeżeń i sugestii, jakie autorzy przedkładają „do rozważenia i podjęcia ewentualnych działań”. Są to uwagi generalne, odnoszące się do zasadniczych kwestii związanych z kształtem krajowej architektury nadzorczej i modelu stanowienia prawa i oceny jego skutków, poparte stosowną argumentacją (wynikającą z przeprowadzonych szczegółowych analiz). Sądzę, że uwagi te spotkają się z szeroką akceptacją. Wymienić tu należy choćby kwestię związaną z faktem, że współcześnie mamy do czynienia z międzynarodową harmonizacją i konwergencją regulacji sektora finansowego, a wytyczne dotyczące stanowienia norm krajowych płyną z Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, Europejskiego Nadzoru Bankowego, Europejskiego Banku Centralnego) oraz szczytów grup

¹ Kluczową pozycją w polskim piśmiennictwie podejmującą to zagadnienie jest książka: W. Springer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, C.H.Beck, Warszawa 2007. Nadto należy nadmienić, że prof. S. Kasiewicz wraz z drem W. Rogowskim są autorami kilku artykułów i referatów konferencyjnych na ten temat.

G-8 i G-20. Autorzy akcentują zatem, że: „należy bezwzględnie wzmocnić aktywność polskich oficjalnych przedstawicieli (Ministerstwa Finansów oraz KNF, NBP, BFG) oraz środowiska bankowego w odniesieniu do planowanych międzynarodowych regulacji, głównie na poziomie Unii Europejskiej”. Jednocześnie należy dążyć do: „zapewnienia kluczowego wpływu nadzorca krajowego na e-sektor bankowy działający w Polsce”. Powyższe postulaty są ważne i szczególnie aktualne wobec tworzonych właśnie nowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych na szczeblu unijnym. Jakkolwiek zgodzić się należy z koniecznością ujednoczenia zasad działalności instytucji finansowych w obrębie Unii Europejskiej, to jednak specyfika poszczególnych krajów, a także interesy narodowe nakazują uwzględnienie opcji krajowych i zapewnienie realnego wpływu instytucji lokalnych na kształt nadzorowanego sektora finansowego.

Autorzy dotykają dodatkowo kwestii *shadow banking* – instytucji świadczących usługi finansowe, nie objętych nadzorem i nie będących adresatem norm ostrożnościowych (w całości lub częściowo). W opracowaniu postuluje się, by: „przygotować pakiet działań regulacyjnych i alternatywnych, dla osłabienia arbitrażu regulacyjnego”. Jest to istotne nie tylko ze względów komercyjnych (nierówne warunki konkurencji banków i podmiotów niebankowych świadczących substytucyjne usługi), ale – co dziś szczególnie ważne – ze względu na generowanie przez te podmioty ryzyka, które stanowi zagrożenie zarówno dla klientów, jak i systemu finansowego (poprzez wzrost ryzyka systemowego i potencjalne podkopywanie zaufania klientów do instytucji finansowych w przypadku nieprawidłowego funkcjonowania lub bankructwa podmiotów ze sfery *shadow banking*).

W drugiej części monografii dokonano szczegółowej prezentacji i analizy piętnastu obszarów regulacyjnych, ujętych w sześciu grupach:

1. Regulacje na poziomie makroekonomicznym:
 - a) Polityka gospodarcza rządu,
 - b) Polityka pieniężna,
 - c) Legislacja podatkowa,
 - d) Podatek bankowy,
 - e) Systemy wynagrodzeń;
2. Polityka nadzorcza nad systemem bankowym:
 - a) Nadzór makroekonomiczny (ESRB i ryzyko systemowe),
 - b) Nadzór mikroostrożnościowy (EBA),
 - c) Bazylea III / dyrektywa CRD IV,
 - d) Rekomendacje KNF (T i S);
3. System gwarantowania depozytów i rozwiązania *resolution regime*:
 - a) Zmiany w systemie gwarantowania depozytów,
 - b) Rozwiązania *resolution regime*;
4. Ochrona konsumenta usług bankowych:
 - a) Regulacje związane z implementacją dyrektywy MiFID,
 - b) Nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim;

5. Rachunkowość i obowiązkowa sprawozdawczość banków;
6. Techniczno-organizacyjna infrastruktura systemu finansowego.

Zamiarem Autorów było kompleksowe przedstawienie powyższych regulacji, wskazując ich cele, omawiając zastrzeżenia formułowane w procesie legislacyjnym i ich ewentualne uwzględnienie w finalnych wersjach dokumentów. Zasadniczą zaletą monografii jest wskazanie zidentyfikowanych podstawowych korzyści, kosztów i ryzyka związanego z wdrażanymi normami prawnymi, a także zwrócenie uwagi na to, jakich technik analitycznych użyto do oceny skutków regulacji i w jakim horyzoncie czasowym badano potencjalne efekty.

Autorzy, zainspirowani tzw. zasadami Hamptona², w znacznej mierze oceniają zatem nie tylko jakość samych regulacji, ale także jakość procesu ich stanowienia, co ma kluczowe znaczenie w kształtowaniu porządku prawnego w Polsce.

Szczegółowa analiza prowadzi Autorów do sformułowania wielu wniosków i rekomendacji. Najważniejszymi wnioskami z przeprowadzonych badań są stwierdzenia:

- ❖ „Koncentracja rządu na uzdrawianiu finansów publicznych paraliżuje działania prorozwojowe, w tym sektora bankowego”,
- ❖ „Regulacje są »szyte« na rozwiązywanie krótkoterminowych problemów, bez uwzględnienia długoterminowych skutków”,
- ❖ „Wprowadzane regulacje w sektorze bankowym prowadzą do wzmocnienia nieuczciwej konkurencji między bankami a nielicencjonowanymi podmiotami świadczącymi usługi finansowe oraz częściowo także między bankami krajowymi a zagranicznymi oddziałami instytucji kredytowych (konsekwencje arbitrażu regulacyjnego)”,
- ❖ „Na mało krytyczne, nieracjonalne i czasami nierealistyczne dostosowanie dyrektyw UE do polskiego porządku prawnego modelowo wskazuje implementacja dyrektywy 2010/76/UE w Polsce w zakresie systemu wynagrodzeń”,
- ❖ „Przechodzenie od krajowego nadzoru mikroostrożnościowego sektora bankowego do jego rozszerzenia o europejski nadzór mikro- i makroostrożnościowy oraz pojawienie się prymatu regulacji ponadnarodowych, wymaga podejścia pogłębionych studiów analitycznych i aktywniejszej postawy polskich podmiotów (regulatorów, ZBP, innych organizacji) na arenie międzynarodowej, w celu przeciwdziałania przyjmowaniu niekorzystnych dla nas rozwiązań”,
- ❖ „Regulacja Bazylea III stanowić będzie najważniejsze wyzwanie dla sektora bankowego w perspektywie najbliższych lat”,
- ❖ „Ustawa o kredycie konsumenckim z 2011 r. może przynieść znikome efekty w dziedzinie ochrony konsumenta, a jednocześnie negatywnie oddziaływać na tempo wzrostu gospodarczego w Polsce”.

² Zasady Hamptona zawarte są w brytyjskim dokumencie *Regulatory Impact Assessment*, zawierającym wytyczne mające na celu dbałość o zachowanie porządku legislacyjnego i wszechstronność przeprowadzanych analiz skutków regulacji. Do zasad dobrych regulacji należą: transparentność, odpowiedzialność, adekwatność (proporcjonalność), spójność, celowość.

Niezależnie od szczegółowych rekomendacji, dotyczących poszczególnych analizowanych obszarów regulacyjnych, Autorzy słusznie zwracają uwagę na fakt, że „należałoby rozważyć, jakie kluczowe rekomendacje są niezbędne, aby wyjść z [...] krótkotrwałego impasu”, wynikającego z „obecnie obserwowanej »nawałnicy« regulacyjnej w odniesieniu do sektora finansowego”. Chodzi zatem o stworzenie wizji długoterminowego rozwoju polskiego systemu finansowego i docelowego modelu regulacji modulujących ten system. Wszelkie szoki zewnętrzne (np. kryzysy gospodarcze i finansowe) są zakłóceniem funkcjonowania sektora finansowego i uzasadniają wprowadzanie nadzwyczajnych rozwiązań. Bez wątpienia jednak część wprowadzanych *ad hoc* regulacji może rodzić skutki odmienne od pożądanych, a nawet, jeśli są korzystne w krótkim okresie, być może nie powinny obowiązywać stale. Warto zatem podpisać się pod apelem Autorów, by stworzono silny, profesjonalny zespół oceny skutków regulacji sektora bankowego³ oraz aby wszyscy interesariusze nowych regulacji domagali się: „stosowania i przedstawiania wyników oceny skutków ekonomiczno-społecznych do implementowanych aktów normatywnych”. W konsekwencji – jak podkreślają Autorzy – na podstawie dokonanej oceny skutków najbardziej newralgicznych regulacji powinny być sformułowane propozycje decyzji, które normy mają być podtrzymane (nawet pomimo zgłaszanych wątpiwości i uwag), które powinny zostać zmodyfikowane, a z których należałoby zrezygnować. Z tym wiąże się kolejny postulat Autorów, aby: „przygotować wykaz niezbędnych działań o charakterze regulacyjnym, koniecznych do dalszego rozwoju rynku usług bankowych, wspomagającego wzrost gospodarczy Polski, a następnie opracować kluczowe założenia tych regulacji oraz szeroko je propagować”.

Omawiane przez Autorów regulacje mają różny „ciężar gatunkowy” – część z nich to rozwiązania o charakterze fundamentalnym, wpływające na generalny kształt polskiego systemu finansowego, część zaś ma charakter szczegółowy, odnoszący się do specyficznych kwestii operacyjnego funkcjonowania banków. Trudno tu zatem porównywać omawiane w monografii normy i ich konsekwencje, jednak w pracy starannie wyważono poszczególne kwestie i uwypuklono najważniejsze zagadnienia (ma to swój wyraz także w sformułowanych wnioskach ogólnych rekomendacjach).

Autorzy nie przeprowadzili kompleksowych, samodzielnych analiz skutków regulacji (niekiedy natomiast przytaczane są studia i oceny prezentowane w innych publikacjach oraz dokumentach niepublikowanych), jednak nie to było celem tej monografii; trudno też oczekiwać, że Autorzy będą dysponowali danymi umożliwiającymi przeprowadzenie takich analiz. Nie było aspiracją Autorów dokonanie wnikliwej, kompleksowej analizy skutków wybranych regulacji, a raczej wskazanie,

³ Ten postulat należałoby rozszerzyć na cały sektor finansowy, z uwagi na liczne powiązania kapitałowe, organizacyjne i komercyjne podmiotów z różnych podsektorów finansowych, a w konsekwencji – na ryzyko systemowe.

czy i w jakim stopniu regulatorzy – podmioty zobowiązane do dokonania OSR – istotnie przeprowadzili taką analizę.

Wielką zaletą książki jest skrupulatna prezentacja uporządkowanych zagadnień dotyczących kluczowych norm prawnych, regulujących funkcjonowanie banków w Polsce, wdrożonych w ostatnich dwóch latach. Zaletą jest także zaakcentowanie konieczności dogłębnej, rzetelnej oceny skutków regulacji i zwrócenie uwagi na to, że nadzorowane podmioty i inni interesariusze regulacji powinni mieć wpływ na jakość procesu legislacyjnego, m.in. poprzez domaganie się takich analiz i ocen.

Omawiana tu publikacja – rzecz jasna – nie wyczerpuje tematu, ale stanowi ważny przyczynek do dyskusji i ustalenia nowych, długoterminowych reguł tworzenia prawa finansowego i podwalin funkcjonowania banków. Podziela nadzieję Autorów, że: „raport otworzy szerszą dyskusję na temat modelu bankowości w Polsce, gdzie rola obecnych i przyszłych regulacji ma znaczenie kluczowe”. Warto mieć bowiem świadomość, że regulatorzy nie ponoszą wyłącznej odpowiedzialności za kształt systemu finansowego. Banki i ich organizacje oraz stowarzyszenia zawodowe mogą i powinny współtworzyć prawo oraz współpracować z regulatorami w dyskusji na temat kształtu systemu finansowego. Istotną rolę powinno tu także odegrać środowisko akademickie, wnosząc swoje doświadczenie teoretyczne i praktyczne, wspierając zarówno tworzenie prawa, jak i jego ocenę.

Postulaty wniesione przez Autorów monografii można zatem uzupełnić o sugestie, aby tego rodzaju raporty miały charakter cykliczny.