

Clas Wihlborg
School of Economics and Commercial Law, Gothenburg
Stern School of Business, New York University, New York
Tadeusz Kowalski
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

POZWOLIĆ BANKOM UPAŚĆ (ARTYKUŁ DYSKUSYJNY)

1. WSTĘP

Formalne i ukryte gwarancje dla wierzycieli i akcjonariuszy banków zaburzają mechanizmy konkurencji działające na rynku. Wśród ekonomistów panuje powszechna zgoda, że gwarancje depozytów przyczyniają się do podatności systemu bankowego na załamania oraz do tego, że nadzorowi bankowemu niełatwo skorygować ten problem.

Jedynie w USA wysokość gwarancji jest tak duża, że prawdopodobnie skutecznie zapobiega runowi na kasy banków. Władze w większości pozostałych krajów z ograniczonymi gwarancjami depozytów (np. większość krajów UE) lub w państwach nie posiadających formalnego systemu gwarancji oferują ukryte, nieformalne gwarancje, które polegają na niedopuszczaniu do upadków i likwidacji banków. Ratując banki, władze zapewniają gwarancje szersze niż zawarte w formalnym systemie gwarancji depozytów. W sytuacji, gdy oczekuje się, że w razie problemów bank uzyska pomoc państwa, nawet akcjonariusze chronieni są przez system ochrony i kontroli tworzony przez państwo – swoistą „sieć bezpieczeństwa” dla instytucji depozytowych.

Nieefektywne instytucje finansowe, pozbawione możliwości wyjścia z rynku, funkcjonują na nim i hamują rozwój dobrze zarządzanych. W takim przypadku bodźce do właściwej oceny projektu finansowego i ryzyka z nim związanego są słabe. Czy jest możliwe przywrócenie mechanizmu konkurencyjnego w systemie bankowym bez stwarzania ryzyka runu na kasy i ryzyka rozprzestrzeniania się upadków przez system rozliczeń między bankami? W sektorze bankowym, tak jak w innych sektorach gospodarki, mechanizm konkurencji wymaga istnienia drogi wyjścia z rynku dla nieefektywnych firm. Banki, które lepiej oceniają i wyceniają ryzyko, są bardziej efektywne, a przez to bardziej ekspansywne.

Z tych względów nasuwa się wniosek, że po pierwsze – bankowi należy umożliwić upadek, po drugie – na wierzycielach (włączając w to deponentów) należy wymusić ostrożność i kontrolę ryzyka własnych inwestycji. Jednocześnie ta ostrożność w kwestii ryzyka nie może być tak duża, aby upadek jednego banku powodował run na kasy innych banków.

Zasady postępowania z zagrożonymi bankami muszą być oparte na realiach politycznych i uwzględniać fakt, że obawy rządu przed rozprzestrzenieniem się problemów w sektorze bankowym mogą być tak silne, że będzie on ratować zagrożone banki w celu uniknięcia jakiegokolwiek ryzyka głębszego kryzysu. A zatem, aby polityka państwa była wiarygodna, musi ono zezwalać na upadki banków oraz unikać interwencji rządowych w celu ochrony wierzycieli. Taka wiarygodność może być osiągnięta jedynie wtedy, gdy ponosząca ryzyko grupa deponentów i wierzycieli jest stosunkowo mała. Ryzyko musi być nieduże zarówno pod względem prawdopodobieństwa poniesienia przez nich strat, jak również pod względem wielkości potencjalnych strat. Jednakże ryzyko nie może być całkowicie usunięte.

Sugerujemy, że rozwiązanie powyższego dylematu leży w ustaleniu właściwych procedur niewypłacalności dla banków. Uważamy, że właściwe procedury niewypłacalności to procedury, które są wynikiem działania mechanizmu konkurencji, bez jakiegokolwiek ingerencji państwa. Ponieważ nie można oczekiwać od państwa takiej postawy, procedury niewypłacalności muszą być określone w prawie i regulowane przez państwo.

Omawiamy w artykule kwestie, w jaki sposób banki objęte formalnymi czy też ukrytymi gwarancjami są podatne na kryzysy oraz jak procedury niewypłacalności zarówno dla instytucji finansowych, jak i niefinansowych wpływają na politykę regulacji systemu bankowego. Zasady i propozycje postępowania z zagrożonymi bankami zostaną przedstawione w części 3. Na zakończenie w części 4 procedury niewypłacalności dla banków zostaną omówione bardziej szczegółowo.

2. POLITYKA „HAMOWANIE-PRZYSPIESZANIE” (STOP-GO) W BANKOWOŚCI

W tej części dyskutowana będzie teza, że system finansowy w Europie jest podatny na załamania z uwagi na niejasne zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych. Co więcej, zasady te można scharakteryzować jako politykę „hamowania-przyspieszania”, która wpływa na nadmierny wzrost akcji kredytowej w okresach ekspansji gospodarczej, a z drugiej pociąga za sobą zbytne ograniczenie tej akcji w okresie kryzysu gospodarczego, co z kolei wywołuje bankructwa wielu małych i średnich firm.

Wydaje się, że niejasność procedur dotyczących instytucji finansowych w Europie jest źródłem znacznych, ukrytych i nieformalnych gwarancji dla deponentów i innych pożyczkodawców, a nawet akcjonariuszy (choć w mniejszym stopniu). Wysokość tych gwarancji jest różna w poszczególnych krajach europej-

skich i może zależeć od rozmiaru instytucji finansowych oraz struktur własnościowych. Pomimo istnienia formalnych, ograniczonych gwarancji depozytów nie są one wystarczającym czynnikiem powstrzymującym władze krajowe przed udzielaniem pomocy bankom zagrożonym, ponieważ tego typu gwarancje nie znoszą w pełni ryzyka runu na banki i załamania systemu bankowego.

Ukryte, nieformalne gwarancje dla większości banków europejskich i innych instytucji finansowych, które są postrzegane jako tak duże, że ich niewypłacalność mogłaby zagrozić całemu systemowi, są przyczyną okresów „przyspieszenia” we wspomnianej wcześniej polityce „hamowania-przyspieszania”. W okresie „przyspieszenia” banki rozwijają akcję kredytową w nadmiernym stopniu bez właściwej oceny ryzyka. Dlatego też banki nie utrzymują odpowiednich (poza wymaganym minimum określonym przez współczynnik wypłacalności) wielkości kapitałów na wypadek wystąpienia dużych negatywnych wstrząsów.

Zjawisko hazardu moralnego wynikające z gwarancji depozytów oraz innych form ubezpieczenia instytucji finansowych jest dobrze znane. Często przyjmuje się, że pożyczkodawcy umyślnie udzielają pożyczek, nie biorąc pod uwagę lub zakładając zbyt niskie prawdopodobieństwo odwrócenia tendencji wzrostowych w gospodarce. Wymogi kapitałowe mają za zadanie przenieść ryzyko na akcjonariuszy oraz przekonać instytucje nadzorcze, że środki deponentów są bezpieczne. Dodatkowo, zarządzający bankiem ryzykują swoją pozycję i reputację w przypadku kłopotów banku. Na tej podstawie dowodzą, że hazard moralny nie jest ważnym czynnikiem wpływającym na działania banków. Jednakże najważniejszą konsekwencją obejmowania banków i niektórych innych instytucji finansowych gwarancjami są długookresowe efekty dla rozwoju dynamiki konkurencji w sektorze finansowym. Bez rozważania tej kwestii analiza skutków gwarancji jest niepełna.

W przypadku gdy zobowiązania banków są gwarantowane, dynamika konkurencji dąży do faworyzowania skali (wielkości), a pożyczkodawcy nie mają bodźców do sprawdzania sytuacji finansowej pożyczkobiorców. Prowadząc bardzo ostrożną politykę kredytową, bank nie ma możliwości znacznego zwiększenia swojej dochodowości. Tak więc strategia banków, uwzględniająca czynnik konkurencji, jest zorientowana raczej na myślenie o wielkości niż o jakości aktywów. Zainteresowanie informacjami, które są niezbędne do oceny ryzyka, będzie się skupiało na prognozach i możliwie najnowszych doświadczeniach wahań na rynku. Im dłuższy okres bez kryzysu, tym mniejsze prawdopodobieństwo, aby sytuacje w gospodarce światowej uważane za rzadko występujące zostały włączone do analizy. Są to z pewnością takie sytuacje gospodarcze, które powodują kryzysy. Zastosowanie bardziej wyrafinowanych technik analitycznych, np. jak *Value at Risk*, nie pomaga. Rozkład prawdopodobieństwa, przyjmowany się w analizie, opiera się na obserwacjach w normalnych warunkach. Okresy kryzysu są tak rzadkie, że umknęłyby zauważeniu ich przez szacunki ryzyka przy wykorzystaniu danych historycznych. Nawet tzw. *stress tests* mogą nic nie wykazać, chyba że występuje świadomość istnienia „siły”, która wymyka się poza granice ostatnio zaobserwowane.

Jeśli banki zachowują się tak, jak opisano powyżej, bez dobrego systemu oceny ryzyka będą one w różnym stopniu bardziej skłonne do upadku. Państwo będzie udzielać pomocy zagrożonym bankom, w wyniku czego stosunkowo słabe instytucje nie opuszczą rynku. Jak określa to Kane (1998), małym problemom pozwala się nabrzmiewać co powoduje, że cały system staje się bardziej podatny na duże wstrząsy makroekonomiczne. Dlatego też takie wstrząsy mają tendencję do urastania do poziomu wstrząsów systemowych w większym stopniu niż działałoby się to, gdyby nie istniały jakiegokolwiek gwarancje (ani formalne, ani ukryte).

Faza „hamowania” w bankowości następuje wtedy, gdy np. wstrząs makroekonomiczny o niezwyklej dla kraju skali powoduje w całym systemie znaczne straty związane z obniżeniem się jakości kredytów. Jeśli straty systemu finansowego są duże, wiele banków nie będzie już spełniało wymogów kapitałowych. W tym punkcie decydujące jest to, w jaki sposób banki będą próbowały odbudować swoją bazę kapitałową.

Doświadczenia Szwecji we wczesnych latach 90. pokazują wyraźnie, że tysiące firm było zmuszonych do bankructwa „niepotrzebnie”, gdy niektóre banki nagle zredukowały wycenę zabezpieczeń kredytowych o 50% i wezwały do spłaty pożyczek¹⁾. Obecnie w sądach znajduje się wiele spraw, w których banki oskarżone są o jednostronne złamanie promes i umów kredytowych, co spowodowało bankructwa firm o niewystarczającej płynności.

Faza „hamowania” charakteryzuje się następującymi warunkami występującymi w sektorze finansowym:

- ❖ wymogi kapitałowe są wyższe niż w przypadku samodzielnego (rynkowego) wyboru poziomu kapitałów dokonywanego przez bank;
- ❖ w normalnych czasach banki wybiorą współczynnik adekwatności kapitałowej bliższy wymaganemu minimum niż jego poziomowi w sytuacji braku wymogów kapitałowych. Tak więc banki wybierają współczynnik, który powoduje nadmierne prawdopodobieństwo, że wstrząs doprowadzi do zmniejszenia kapitałów do niewystarczającego poziomu. Nadmierne prawdopodobieństwo oznacza, że społeczne koszty odbudowy bazy kapitałowej nie są brane pod uwagę przez banki. Takiemu zachowaniu sprzyjają oczekiwania, że przetrwanie banku jest zagwarantowane oraz że koszty zwiększenia współczynnika wypłacalności banku rosą wraz z odchyleniem od poziomu współczynnika w przypadku jego samodzielnego wyboru przez bank;
- ❖ zasady księgowania strat oraz strat oczekiwanych w zakresie działalności kredytowej są mechaniczne i nie odzwierciedlają wyceny rynkowej kredytów. Stosowanie zasady wyceny rynkowej (*mark to market*) w wycenie wartości aktywów zachęciłoby banki do utrzymywania większego kapitału. Przykład Danii pokazuje, że stosowanie zasady *mark to market* (przez stworzenie modelu reprezentatywnych instrumentów zastępczych, których wartość rynkową można określić) prowadzi do efektu przedstawionego przez Bernarda (1995), Mollera i Nielsena (1995). Danii udało się uniknąć kryzysu bankowego pomimo stosunkowo wyższych strat w PKB niż poniesionych przez państwa takie jak Szwecja, Finlandia i Norwegia;

- ❖ gdy współczynnik wypłacalności spada poniżej wymaganego minimum, władze nadzorcze naciskają na bank, aby ten szybko odbudował współczynnik do wymaganego minimum. Dlatego też wymagany kapitał nie jest buforem zapewniającym ochronę. Polityka pobłażania odnośnie do „przetrwania” banku nie dotyczy pobłażliwości w stosunku do osiągania wymaganego współczynnika wypłacalności. Tak więc system bankowy znajduje się w sytuacji, w której nie jest w stanie zaoferować pożyczek mających na celu podtrzymanie płynności firm, które płynność utraciły, choć mogą być wypłacalne. Dietrich (1992) i Rajan (1997) omawiają ważną rolę tych tradycyjnych usług bankowych;
- ❖ występują koszty i negatywne bodźce związane z odbudową kapitału, np. przez emisję akcji. Wstrząsy makroekonomiczne, jak również zwiększona konkurencja ze strony zagranicznych, ubezpieczonych banków, mogą spowodować problemy płynnościowe innych banków;
- ❖ firmy nie mogą szukać ochrony przed bankami w ogłoszeniu bankructwa zgodnie z rozdziałem 11 amerykańskiego prawa upadłościowego bez zgody banku²⁾.

Czynniki te, które wyjaśniają zbyt mocną fazę „hamowania” kredytowania podmiotów przez system bankowy następującą po fazie nadmiernej ekspansji w okresie „przyspieszenia”, uwydatniają rolę procedur upadłościowych dla banków, jak również innych firm spoza sektora finansowego. W następnej części zostanie przedstawiona teza, że wiarygodne procedury postępowania w sytuacji kryzysu powinny się koncentrować na procedurach upadłościowych.

3. POSTĘPOWANIE Z ZAGROŻONYMI BANKAMI

Wiele zasad postępowania z zagrożonymi bankami, które powinny przyczynić się do poprawy efektywności i konkurencyjności sektora finansowego, wymieniono poniżej. Następnie omówiono kilka propozycji wraz z propozycją skupienia wysiłków regulacyjnych i prawnych na procedurach upadłościowych dla instytucji finansowych i niefinansowych.

Zasady

Poniższe zasady są sformułowane przy założeniu, że jeśli nie występuje poważne zagrożenie rozprzestrzeniania się upadłości w systemie bankowym, preferowany będzie konkurencyjny system finansowy bez interwencji państwa:

- ❖ regulacje powinny zwiększać, a nie zastępować bodźce rynkowe, jak proponuje Llewelyn (1997). Tak więc niewypłacalnym bankom powinno się pozwolić na upadek i upłynnienie aktywów;
- ❖ regulacje powinny być „elastyczne”, generalnie nie powinny narzucać dokładnych procedur, np. dla alokacji kredytów i procedur z tym związanych. Pierwsza zasada może być interpretowana w ten sposób, że proces regulacyjny powinien narzucać bankom taką alokację kredytów w schemacie cenowym,

która byłaby wynikiem procesu doskonałej konkurencji. Należy zaznaczyć, że regulator tak naprawdę nie wie, do czego doprowadzi proces konkurencji w dynamicznym systemie, Wihlborg (1997) omówił różnice między „elastycznym” i „sztywnym” prawem i dowodzi że prawo „elastyczne” przyczynia się do powstania bardziej efektywnego systemu finansowego w takim znaczeniu, iż rozwój organizacyjnych i umownych stosunków budowanych na przestrzeni czasu pomaga rozwiązać problem niedoskonałości rynku, spowodowany występowaniem asymetrii informacji. Jeśli problem rozprzestrzeniania upadłości w sektorze bankowym miałby zostać rozwiązany, nie można zastosować całkowicie „elastycznych” regulacji ostrożnościowych. Jednakże regulacje powinny być ograniczone do minimum niezbędnego do uniknięcia problemu rozprzestrzeniania się upadłości;

- ❖ ramy prawne i regulacyjne muszą się opierać na realiach politycznych, aby osiągnąć wiarygodność. Jeśli np. istnieje system bez formalnych gwarancji depozytów, to nie jest on wiarygodny, bo realia polityczne są takie, że w czasach kryzysu niektórzy lub nawet wszyscy wierzyciele zostaną ochronieni. Ekonomiści mogą twierdzić, że pożądanym jest brak gwarancji depozytów, gdyż obawy przed rozprzestrzenieniem się upadłości są wyolbrzymione. Władze polityczne raczej nie są skłonne do eksperymentów i przetestowania tej propozycji. Dlatego też, jeśli gwarancje depozytów nie są jasne i formalne, regulacje bankowe muszą w inny sposób rozwiązywać problem rozprzestrzeniania się upadłości;
- ❖ niewypłacalnym instytucjom finansowym powinno się pozwolić upaść. W sektorze bankowym pożyczkodawca ostatniej instancji ma za zadanie pomagać bankom przetrwać kryzys płynnościowy. Pożyczkodawca ten nie powinien brać udziału w pomocy bankom niewypłacalnym. Występuje poważny problem związany z informacją o przyczynach sytuacji kryzysowej w banku: czy kryzys wynika z niewypłacalności czy utraty płynności. Przy braku mechanizmów chroniących przed rozprzestrzenieniem się upadłości władze nadzorcze będą chciały widzieć przyczyny po stronie płynności. Dlatego stosują politykę pobłażania wobec niewypłacalnych banków;
- ❖ instytucje finansowe, odgrywające bardzo ważną rolę, gdy w firmach spoza sektora finansowego pojawiają się kłopoty, powinny się skłaniać do takiej polityki, aby zapewniać płynność firmom wypłacalnym, ale pozbawionym płynności. Polityka banków jest szczególnie ważna, jako że są one poważnymi wierzycielami i przez to mogą kierować reorganizacją i restrukturyzacją zagrożonych firm (Boot i Thakor, 1997).

Propozycje

Obrońcy idei „swobodnej bankowości” (*free banking*) [np. Dowd 1993] dowodzą, że rozprzestrzenianie się upadłości nie jest większym problemem dla banków niż dla innych firm i niepotrzebne jest specjalne regulowanie zasad działania banków. Istotną podstawą do takiego twierdzenia jest fakt, że w środowisku bez

interwencji i bez ubezpieczenia depozytów banki same organizowałyby się w taki sposób, by zminimalizować ryzyko runu na kasy banków nawet wtedy, gdyby deponenci nie byli ochraniający. Na przykład, jest prawdopodobne, że funkcje kredytowa i płatnicza byłyby oddzielone w stopniu znacznie wyższym niż jest to obecnie.

Funkcja płatnicza w instytucjach prowadzących działalność depozytową oferowana byłaby przez relatywnie wąską (wyspecjalizowaną) grupę holdingów bankowych posiadających względnie bezpieczne aktywa. Innymi słowy, wyspecjalizowane banki byłyby rynkową odpowiedzią na problem runów na kasy banków, wymuszoną przez siły konkurencji.

Argument, że ryzyko rozprzestrzeniania upadłości jest przesadzone, podnoszą również ekonomiści, którzy nie popierają idei swobodnej bankowości. Np. Kaufman (1997) opierając się na danych dotyczących ery przed powstaniem Rezerwy Federalnej wskazuje, że w większości wypadków wskaźnik upadłości banków nie objętych ubezpieczeniem depozytów był niższy niż obecnie. Argumentuje on, że przypadki w których straty przewyższają wielkość kapitału, są rzadkie, a makroekonomiczne efekty upadłości banku nie byłyby tak silne, gdyby pozwalano bankom upadać. Te poglądy zgodne są z naszym punktem widzenia. Jednakże, jak już wcześniej wspomniano, rzeczywistość polityczna jest taka, że władze nie pozwolą sprawdzić tej propozycji w praktyce. W związku z tym należy rozważyć środki przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się upadłości.

Istnieje sporo propozycji, które w zamierzeniu mają rozwiązać problem rozprzestrzeniania upadłości w systemie bez gwarancji depozytów lub z bardziej efektywnym systemem gwarancyjnym.

- ❖ Nowa Zelandia wymaga, aby banki upubliczniały informacje sprawiając, że stopień podejmowanego przez nie ryzyka staje się przejrzysty. Poza tym państwo to nie posiada żadnego rządowego systemu gwarancji depozytów, pozostawiając decyzję w tym względzie uczestnikom rynku. Jeżeli system ten pozostanie niezmienny, będzie on ciekawym materiałem do badań nad tym, jak instytucje finansowe samoorganizują się oraz czy powołają prywatny system gwarantowania depozytów i jak wymagania jawności przyczynią się do stworzenia systemu opartego na wycenie ryzyka.
- ❖ Propozycja bankowości wyspecjalizowanej (*narrow banking*) była już wspomniana wcześniej. Być może propozycja jest nieco przestarzała, gdyż obecnie płynność zapewniana jest przez większą gamę instrumentów i władze nadzorcze obawiają się rozprzestrzeniania problemów przez większą liczbę kanałów finansowych. Rozwój technologii informacyjnych zamazuje różnice między pieniądzem a innymi płynnymi aktywami.
- ❖ Petri i Fry (1998) oraz Calomiris (1998) wymyślili schematy, których idea jest „prywatyzacja” nadzoru bankowego. W wypadku obu propozycji wymaga się aby banki emitowały papiery wierzycielskie kupowane przez inne banki, które mają najlepsze możliwości dla oceny ryzyka. Wycena tych zobowiązań pozwoliłaby na określenie kosztów systemu gwarantowania depozytów. Ocena kosztów opierałaby się w zupełności na ryzyku. Te propozycje są interesujące,

ale wymagają, aby w systemie nie występowały gwarancje typu *implicite* (nieformalne) w stosunku do zobowiązań wymienianych pomiędzy bankami.

- ❖ Proponuje się aby nadzór koncentrował się bardziej na wewnętrznych procedurach związanych z oceną ryzyka. Takie procedury z pewnością są bardziej elastycznym narzędziem niż ilościowe ograniczenia ekspozycji na ryzyko.
- ❖ W Stanach Zjednoczonych Rezerwa Federalna kieruje się w stronę polityki „wczesnych interwencji strukturalnych”. System opiera się na zasadzie, że spadek współczynnika adekwatności kapitałowej poniżej pewnych poziomów powodowałby nakładanie coraz bardziej restrykcyjnych ograniczeń na działalność banku, a także możliwość interwencji Rezerwy Federalnej. Na przykład, bank mógłby zostać zmuszony do szukania partnera do fuzji lub postawiony w stan likwidacji, zanim powstałby stan niewypłacalności. Przewagą tego rozwiązania jest fakt, że przywraca wymaganiom kapitałowemu rolę bufora. Z tego powodu maleje prawdopodobieństwo, że bank nagle postawi w stan wymagalności zobowiązania nie płynnych firm.
- ❖ *European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC Statement No. 1)* proponował uszczegółowienie procedur upadłościowych, aby zminimalizować prawdopodobieństwo rozprzestrzeniania upadłości przez zjawisko runu na kasy banku oraz przez system rozliczeń. Te propozycje powinny sprawić, że system gwarantowania depozytów nie byłby potrzebny, a także uwiarygodnić system bez pomocy państwa. Procedury upadłościowe, które bardziej szczegółowo będą omawiane w następnej części, zawierałyby zestaw współczynników adekwatności kapitałowej, które wyznaczałyby progi w systemie „wczesnych interwencji strukturalnych”. W dodatku prawo pierwszeństwa dla wierzycieli masy upadłościowej banku, oparte na stopniu płynności wierzytelności, zredukowałoby prawdopodobieństwo runu na kasy. Środki deponentów byłyby obciążone ryzykiem tylko w bardzo rzadkich przypadkach, kiedy duży i nagły wstrząs ekonomiczny pozbawiłby bank całego kapitału, czyniąc niemożliwą wczesną interwencję. Jednakże nawet wtedy deponenti straciliby tylko niewielką część depozytów.

Trzeci aspekt propozycji opiera się na mechanizmie rozliczeń, który powinien zostać zmodyfikowany w sposób, który pozwoliłby uniknąć rozprzestrzeniania się upadłości przez system rozliczeniowy. Taki mechanizm mógłby opierać się na dobrowolnych porozumieniach międzybankowych zakładających – zgodnie z pewnymi regułami – pokrycie zobowiązań wynikających z rozliczeń z upadłym bankiem.

Propozycje *ESFRC* sugerują wreszcie, z powodu wzrostu zmienności wartości aktywów, wprowadzenie zasad rachunkowości zgodnych z wyceną rynkową aktywów (*mark to market*). Dzięki temu skłoniono by banki do osiągnięcia wyższych wartości wskaźników adekwatności kapitałowej aby zredukować prawdopodobieństwo osiągnięcia współczynników powodujących podjęcie działań restrykcyjnych. Schemat proponowany przez *ESFRC* sprawiłby, że byłoby możliwe podjęcie decyzji o upadłości niewypłacalnych banków, ponieważ niewypłacalność

banku nie powodowałaby ryzyka systemowego oprócz wyjątkowych przypadków. Aby takie ryzyko powstało szoki makroekonomiczne zagrażające systemowi bankowemu musiałyby być bardzo duże, ponieważ źle zarządzanym bankom pozwalano by upadać, sprawiając tym samym, że dobrze zarządzane rozszerzałyby swą działalność. Niektórzy deponenti i inni wierzyciele ponosiliby ryzyko, nawet jeżeli tylko w ograniczonym rozmiarze, co zmuszałoby ich do zasięgnięcia informacji o jakości portfela aktywów banków w ocenie np. firm ratingowych. W interesie banków byłoby także informowanie klientów o jakości swoich aktywów.

4. PROCEDURY UPADŁOŚCIOWE

Aby szczegółowo określić właściwe procedury upadłościowe pozwalające osiągnąć cele określone przez *ESFRC*, należy zwrócić uwagę na wiele kwestii:

- ❖ przy jakim współczynniku adekwatności kapitałowej kierownictwo banku powinno ogłosić niewypłacalność banku?
- ❖ kto przejmuje kontrolę nad bankiem po ogłoszeniu niewypłacalności?
- ❖ jakie powinny być priorytety wśród wierzycieli?
- ❖ jak szybko powinny być rozstrzygane problemy banku, aby uniknąć efektu rozprzestrzeniania tych problemów przez system rozliczeń międzybankowych?
- ❖ czy istnieje przewaga systemu „wczesnych interwencji strukturalnych” proponowanego przez *ESFRC*, czy też systemu opartego na jednym współczynniku adekwatności kapitałowej określającym poziom niewypłacalności?
- ❖ jak określone być powinny procedury niewypłacalności odnośnie do podmiotów niefinansowych?

Te pytania nie są od siebie niezależne. Aby udzielić niektórych odpowiedzi, ktoś może zapytać jak banki określałyby kontrakty między akcjonariuszami i wierzycielami banku, w przypadku gdyby państwo nie uczestniczyło w ochronie wierzycieli? Aby utrzymać konkurencyjność w pozyskiwaniu depozytów, banki mogłyby utworzyć osobną jednostkę dla pozyskiwania depozytów lub mogłyby istnieć gwarancje pierwszeństwa dla deponentów w odzyskiwaniu środków z aktywów niewypłacalnego banku. Osoby posiadające mniej płynne depozyty byłyby dalej w kolejności zaspokajania roszczeń itd.

Inną kwestią dotyczącą banku osiągającego dochody z uczestniczenia w krajowych i międzynarodowych systemach rozliczeń jest fakt, że zależy to od wzajemnych porozumień między bankami uczestniczącymi w systemie rozliczeń międzynarodowych. Gdyby system taki działał sprawnie bez jakichkolwiek gwarancji rządowych, rynek prawdopodobnie wymusiłby usunięcie z systemu banków charakteryzujących się wysokim ryzykiem. Dodatkowe zabezpieczenie powstałoby wtedy, gdyby banki zagwarantowały sobie wzajemnie zobowiązania wynikające z rozliczeń i pokrywały je w razie niewywiązywania się z nich w terminie przez któryś bank.

Przy istnieniu różnego typu gwarancji rządowych wprowadzenie mechanizmów tu opisanych jest niemożliwe. Jedyną drogą do usunięcia rządowych interwencji i gwarancji może być próba wprowadzenia tych mechanizmów na drodze prawnej. Po zapoznaniu się z podstawowymi informacjami powracamy do sześciu pytań postawionych wcześniej.

1. Istnieją zasadnicze problemy związane z wartością aktywów banku. Duży wstrząs ekonomiczny może spowodować znaczne nagłe straty. Z tego powodu właściwe wydaje się ogłaszanie niewypłacalności banku, kiedy współczynnik kapitałowy osiągnie określony poziom. Ryzyko utraty środków przez wierzycieli zostałyby ograniczone do przypadków działalności przestępczej oraz nagłych bardzo dużych szoków makroekonomicznych. Co więcej, straty wierzycieli byłyby znaczące tylko w bardzo rzadkich przypadkach. Zagadnieniem samym w sobie jest określenie wysokości współczynnika adekwatności kapitałowej. Jeśli przyjąć zasadę wyceny aktywów i zobowiązań *mark to market*, problem ten nie będzie poważny. Przy obecnych warunkach międzynarodowe zasady tworzenia współczynników adekwatności kapitałowej oparte na wagach ryzyka musiałyby być wystarczające.

2. Aby zapewnić, że akcjonariusze i osoby z nimi powiązane oraz osoby zarządzające ze względu na własną korzyść nie wyprowadzą środków z banku, powoływany przez sąd syndyk powinien przejmować zarząd nad bankiem przy wartości krytycznej współczynnika. Syndyk byłby odpowiedzialny za zaspokajanie wierzycieli w najbardziej efektywny sposób. W gestii syndyka leżałyby decyzje, jak szybko bank zlikwidować bądź sprzedać.

3. (i 4) Jak wspomniano wcześniej, bardzo płynne wierzycielności uzyskiwałyby pierwszeństwo zaspokajania, aby uniknąć runu na kasy banku. Najbardziej płynne wierzycielności musiałyby zostać zaspokojone tak szybko jak to możliwe. W przypadku niewystarczającej wielkości środków płynnych bank powinien generalnie posiadać zdolność zaciągania zobowiązań na rynku międzybankowym, ponieważ jego kapitał tylko w niewielu przypadkach byłby całkowicie wykorzystany. Bez zdolności zaciągania zobowiązań syndyk określałby, jak szybko deponeci byliby zaspokajani.

Władze nadzorcze mogą wymagać, aby banki organizowały się w grupy (stowarzyszenia) rozliczeń wzajemnych. Tak zorganizowane banki pożyczalyby środki, gdyby płynność któregoś z uczestników nie pozwalała na dokonanie pewnych rozliczeń. Członkowie stowarzyszeń musieliby określić standardy, które pozwoliłyby wykluczyć bank odznaczający się nadmiernym ryzykiem.

5. ESFRC rekomenduje, aby działalność banków została bardziej ograniczona i ściślej monitorowana w zakresie współczynników adekwatności kapitałowej, które determinowałyby decyzję o przejęciu kontroli nad bankiem przez syndyka. Współczynnik, przy którym właściciele i zarząd tracą kontrolę powinien być w takim wypadku bliższy zera. Taka strukturalna interwencja daje władzom nadzorczym zasadniczą władzę arbitralną. Można wtedy podejmować różne schematy działań pomocowych. Jednak interwencje strukturalne mogą przeszkadzać w odnowie systemu bankowego.

Jedną wartością współczynnika kapitałowego zawarta w prawie, która określa stan niewypłacalności i tym samym utratę kontroli przez właścicieli i przez zarządzających, mogłaby skłonić kierownictwo banku do bardziej ostrożnej polityki i osiągnięcia wyższej wartości współczynnika kapitałowego.

6. Faza „hamowania” w polityce stop-go opisanej wcześniej wymaga dodatkowego wyjaśnienia. Bank zbliżający się do limitu współczynnika kapitałowego wolałby postawić wierzycieli w stan likwidacji niż zgodzić się na restrukturyzację długu, nawet w przypadku kiedy wartość rynkowa reorganizowanej firmy przewyższa wartość likwidacyjną firmy. Jeżeli do budowy współczynnika używane byłyby wartości rynkowe, problem ten by zniknął. Tak długo jak współczynniki adekwatności kapitałowej oparte są na obecnych standardach rachunkowych, firmy niefinansowe znajdujące się w kłopotach finansowych mogą szukać ochrony przed wierzycielami (w tym bankami) w rozdziale 11 prawa upadłościowego.

Tłumaczenie: Joanna Majewska, Tomasz Obal

Bibliografia

- Bernard, V.L., R.C. Merton, and K.G. Palepu (1995), *Mark-to-Market Accounting for Banks and Thrifts: Lessons from the Danish Experience*, Journal of Accounting Research, Spring
- Boot, A. and A. Thakor (1997), *Financial System Architecture*, The Review of Financial Studies, Winter
- Calomiris, C. (1997), *The Post-Modern Bank Safety Net*, American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Caprio, G. and D. Klingebiel (1996), *Bank Insolvencies*, World Bank Policy Research Working Paper 1620
- Dietrich, J.K. (1992), *Bank Capital and Risky Lending; Alternative Return Maximizing Strategies*, mimeo, USC
- Dowd, K. (1989), *The State and the Monetary System*, St Martins Press, New York
- Eliasson, G., and C. Wihlborg (1998), *Electronic Money – New Markets for Banks, Markets for New Banks, or Markets for Non-Banks?* Gothenburg Studies in Financial Economics, No 3, Department of Economics, Goteborg University, Gothenburg
- European Shadow Financial Regulatory Committee (1998a), Statement No 1, *Dealing with Problem Banks in Europe*, Royal Institute of International Affairs, London, June 22
- European Shadow Financial Regulatory Committee (1998b), Statement No 2, *EMU, The ECB, and Financial Supervision*, Center for Financial Studies, Frankfurt, October 19
- Kane, E.J. (1998), *Understanding and Preventing Bank Crises*, in Caprio, G., W.C. Hunter, G.G. Kaufman, and D.M. Leipziger (eds), *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures*, EDI Development Studies, The World Bank, Washington D.C.

- Kaufman, G. G. And R.S. Kroszner (1997), *How Should Financial Institutions and Markets Be Structured? Options for Financial System Design* in Rojas-Suarez, L. (ed), *Safe and Sound Financial Systems. What Works for Latin America*, Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Lannoo, K. (1998), *From 1992 to EMU: The Implications for Prudential Supervision*, CEPS Research Report no 23
- Lastra, R. (1998), *Lender of Last Resort*, British Institute of International and Comparative Law Quarterly
- Mayes, D.G. (1998), *Improving Banking Supervision*, Bank of Finland Discussion Papers, Helsinki, 23/1998
- Mayes, D.G., and J. Vesala (1998), *On The Problems of Home Country Control*, Bank of Finland Discussion Papers, Helsinki 20/1998
- Möller, M. and N.C. Nielsen (1995), *Some Observation on The Nordic Bank Crisis: A Survey*, Institute of Finance Working Paper 1995-8, Copenhagen Business School, Copenhagen
- Petri, T. And B. Ely (1998), *A Way Out of Bad Banking*, The Financial Times, March 16
- Prati, A. and G. Schinasi (1998), *Will The European Central Bank Be The Lender of Last Resort in The EMU? Paper presented at SUERF-conference on The Euro – A Challenge and Opportunity for Financial Markets*, Frankfurt, Oct. 14–17, 1998
- Rajan, R.G. (1997), *The Past and Future of Commercial Banking Viewed from An Incomplete Contract Lens*, paper presented at a conference on Comparative Financial Systems, The Federal Reserve Bank of Cleveland, November
- Wihlborg, C. (1997), *The Role of Enabling and Mandatory Company Law for Financial System Efficiency*, Gothenburg Studies in Financial Economics

Przypisy

- ¹⁾ Wraz ze spadkiem cen nieruchomości banki zaczęły wymagać od pożyczkobiorców dodatkowych zabezpieczeń. Firmy, które ich nie dostarczyły, zostały wezwane do zwrotu kredytów.
- ²⁾ Rozdział amerykańskiego federalnego prawa upadłościowego traktujący o reorganizacji przedsiębiorstw.

Profesor, dr hab. Jan K. Solarz
FE i BB

STABILNOŚĆ SYSTEMÓW FINANSOWYCH A DEFLACJA

Przedmiotem niniejszej syntezy opracowania Instytutu Bankowości i Pieniądza Fundacji Edukacji i Badań Bankowych jest zjawisko deflacji. Prawdopodobieństwo wystąpienia deflacji w Polsce w dającej się przewidzieć perspektywie jest bardzo niskie. Jej negatywne następstwa dla sektora finansowego w globalnej gospodarce rynkowej są jednak bardzo duże. Stąd więc analogia pomiędzy zagrożeniami wynikającymi z energetyki jądrowej dla środowiska naturalnego a następstwami deflacji dla banków i innych instytucji finansowych. Mimo że prawdopodobieństwo awarii w elektrowniach atomowych jest bardzo małe, to jednak strach przed negatywnymi ich skutkami jest na tyle duży, że w wielu krajach wprowadza się zakaz korzystania z tych elektrowni. W innych zaś wprowadza się system monitorowania ryzyka tak małego, że wręcz statystycznie nie uchwytne, na tyle jednak brzemiennego w skutki, że mobilizującego przeciwko energii jądrowej całą opinię publiczną.

Deflacja należy do tej samej klasy zjawisk tyle, że w działalności finansowej. Jej przydatne do wczesnego ostrzeżenia zdefiniowanie rodzi poważne trudności. Możliwośćom przewyżczenia tych trudności zostanie poświęcony pierwszy punkt naszej analizy. Drugi przedstawi przesłanki teoretyczne i praktyczne zainteresowania zjawiskiem deflacji. Trzeci zaprezentuje przygotowania międzynarodowej społeczności finansistów na wyzwanie, jakie niesie z sobą deflacja. Szczególny nacisk zostanie położony na działania na rzecz nowej architektury systemu finansowego świata oraz zwiększenia praw bezpośredniego inwestora zagranicznego we władaniu korporacjami. Ostatnia część opracowania przedstawia wnioski wynikające z analizy dla krajowych instytucji finansowych. Zakończenie wskaże kierunki dalszych prac nad monitorowaniem zagrożenia wynikającego z deflacji.

CO TO JEST DEFLACJA?

Przełom wieku rodzi naturalne zapotrzebowanie na nadzwyczajne oznaki schyłku jednego i narodzin nowego porządku. W tym szczególnym momencie pilnie wypatruje się oznak zbliżającej się apokalipsy. Nic więc dziwnego, że groźba deflacji szybko znalazła się na ustach wszystkich. Liczba publikacji ze słowem deflacja wzrosła ponad 20-krotnie w tym dziesięcioleciu. W ostatnich