

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 235

Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność

Piotr Gołędzinowski

Warszawa, maj 2009 r.

Projekt graficzny:
Oliwka s.c.

Skład i druk:
Drukarnia NBP

Wydął:
Narodowy Bank Polski
Departament Edukacji i Wydawnictw
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2009

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>.

 Spis treści

Streszczenie	4
Wstęp	5
1. Podstawowe założenia analizy ekonomicznej prawa	8
<i>Badanie prawa przy pomocy kategorii ekonomicznych</i>	<i>8</i>
<i>Czym jest interes w rozumieniu ekonomicznym?</i>	<i>8</i>
<i>Skutki racjonalnych zachowań</i>	<i>9</i>
<i>Kiedy rynek zawodzi?</i>	<i>10</i>
<i>Regulacje a analiza ekonomiczna prawa</i>	<i>11</i>
<i>Modele</i>	<i>12</i>
2. Bank i system bankowy w świetle <i>Law and Economics</i>	13
<i>Przyczyny powstania i rola banków</i>	<i>13</i>
<i>System bankowy</i>	<i>15</i>
3. Efektywność systemu bankowego	16
<i>Definicja</i>	<i>16</i>
<i>Wskaźniki efektywności</i>	<i>17</i>
<i>Wyniki badań empirycznych</i>	<i>17</i>
<i>Czynniki zwiększające efektywność</i>	<i>18</i>
<i>Czynniki zmniejszające efektywność</i>	<i>19</i>
<i>Niestabilność systemu bankowego</i>	<i>19</i>
<i>Efektywność a stabilność</i>	<i>21</i>
4. Regulacje	23
<i>Czym są regulacje?</i>	<i>23</i>
<i>Cele regulacji</i>	<i>23</i>
<i>Strategiczny wybór</i>	<i>24</i>
<i>Podejścia do regulacji</i>	<i>25</i>
<i>Metody regulacji</i>	<i>26</i>
<i>Prawo bankowe</i>	<i>27</i>
<i>Instrumenty regulacji</i>	<i>27</i>
<i>Wyniki badań empirycznych</i>	<i>30</i>
5. Ubezpieczenie depozytów	31
6. Nadzór	34
<i>Pojęcie nadzoru</i>	<i>34</i>
<i>Pomocniczy charakter nadzoru</i>	<i>35</i>
<i>Przyczyny wprowadzenia nadzoru</i>	<i>35</i>
<i>Cele nadzoru</i>	<i>36</i>
<i>Środki nadzoru</i>	<i>37</i>
<i>Skutki nadzoru dla efektywności systemu bankowego</i>	<i>38</i>
7. Podsumowanie	39
Bibliografia	42

Streszczenie

W niniejszej pracy, na podstawie metodologii analizy ekonomicznej prawa, zostały omówione podstawowe wymiary wpływu regulacji na efektywność systemu bankowego. Przedstawiono w niej cele i funkcje banków, ich wpływ na gospodarkę, a także zaprezentowana jest autorska definicja efektywności systemu bankowego, która odwołuje się do koncepcji efektywnej alokacji zasobów w społeczeństwie. Dalej omówiono również rolę regulacji i wykorzystywane przez nią instrumenty, ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia depozytów i nadzoru bankowego. Do wszystkich analizowanych zagadnień przytaczane są odpowiednie rozwiązania z prawa polskiego.

Słowa kluczowe: prawo bankowe, regulacja, efektywność, analiza ekonomiczna, *Law and Economics*.

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest udowodnienie tezy, że regulacje wywierają duży wpływ na efektywność systemu bankowego. Ze względu na to, że oddziałują na system bankowy wielopłaszczyznowo, skutki ich wprowadzenia zostaną przedstawione w trakcie omawiania najważniejszych niedoskonałości działania rynku i sposobów ich niwelowania. W związku z tym w pracy nie zostały opisane szczegółowo wszystkie aspekty wpływu regulacji na efektywność systemu bankowego, a jedynie te, które wydają się być najistotniejsze. Przy omawianiu poszczególnych zagadnień uwzględnia się rozwiązania stosowane w prawie polskim, co umożliwi przedstawienie wniosków, które mogą być istotne dla polskiego ustawodawcy.

Temat opracowania, choć stosunkowo rzadko podnoszony w literaturze przedmiotu i debatach publicznych, wydaje się niezwykle ważny. Rozwój pośrednictwa finansowego, którego podstawą jest system bankowy, to główny czynnik wpływający na zwiększanie efektywności alokacji zasobów w gospodarce, a tym samym jeden z determinantów wzrostu gospodarczego. Dzieje się tak dlatego, że system finansowy pełni kluczowe, gdy weźmiemy pod uwagę funkcjonowanie państwa, funkcje: dostarcza informacji *ex ante* o inwestycjach, monitoruje je, zapewnia ich finansowanie, ułatwia zarządzanie ryzykiem i jego dywersyfikację oraz ułatwia wymianę dóbr i usług¹. Poza tym opinia o polskim systemie bankowym przekłada się m.in. na kurs złotego, wartość inwestycji zagranicznych w naszym kraju i cenę polskich obligacji notowanych na rynkach zagranicznych².

Efektywność działania systemu bankowego jest postulatem tym ważniejszym, że w dzisiejszej zglobalizowanej gospodarce, w której o kierunku transferów pieniężnych decydują czasami ułamki procenta w rentowności kapitału, zapewnienie odpowiedniego środowiska regulacyjnego jest niezbędne, aby przyciągnąć dodatkowe środki pieniężne do polskiego systemu bankowego, co umożliwi jego szybszy rozwój.

Dlatego też jeśli można mówić o głównych elementach polityki państwa, które pragnie osiągnąć wysoki i stabilny wzrost gospodarczy, z całą pewnością należy wymienić efektywny system bankowy. Tempo, w jakim nasz kraj będzie przybliżał się poziomem produktu narodowego *per capita* do średniej wysokości tego wskaźnika w Unii Europejskiej, jest nieodłącznie związane z jakością systemu bankowego i im szybciej weźmie się to pod uwagę, tym większe korzyści można osiągnąć, wykorzystując tę wiedzę w przyszłości.

Z drugiej strony należy pamiętać, że podstawowym celem regulacji systemu bankowego jest zapewnienie stabilności jego działania. Jest ono priorytetem dla państwa i w sytuacjach konfliktu pomiędzy stabilnością a efektywnością systemu bankowego – zawsze będzie mieć pierwszeństwo. Jednak w większości przypadków sprzeczność tych celów wcale nie jest oczywista. Zazwyczaj są one komplementarne, a dążenie do nich obu na raz – możliwe. Zdarza się także, że niektóre regulacje szkodzą zarówno stabilności jak i efektywności systemu bankowego.

Autor ma nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do zwiększenia zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków bankowości – niezwykle istotnymi zagadnieniami efektywności systemu bankowego.

W celu udowodnienia postawionej tezy autor posługuje się metodologią wypracowaną na podstawie analizy ekonomicznej prawa. Ten kierunek w filozofii prawa powstał

¹ Jahera, Yost i Bertus (2007).

² Kaszubski (2006), str. 72.

dopiero w latach 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i był dotychczas stosunkowo rzadko opisywany w polskiej nauce. W związku z tym niniejsza praca ma na celu przedstawienie dorobku *Law and Economics* w zakresie prawa bankowego. W języku polskim ukazało się zaledwie kilkanaście prac omawiających jego założenia³. Autor nie spotkał się jednak z żadną publikacją, która całościowo przybliżałaby polskiemu czytelnikowi dorobek analizy ekonomicznej prawa w zakresie prawa bankowego. Niniejsza praca ma uzupełnić tę lukę.

Ponadto przeprowadzenie wywodu wymaga dokonania pewnych samodzielnych ustaleń. W związku z tym w jego trakcie zaprezentowana zostanie autorska propozycja definicji efektywności systemu bankowego, skonstruowana w oparciu o narzędzia *Law and Economics*.

W związku z licznymi kontrowersjami dotyczącymi możliwości zastosowania metod nauk ekonomicznych w analizie prawa, autor pragnie podkreślić, że postrzega *Law and Economics* nie jako oderwany od tradycji wynalazek, ale jako efekt i element rozwoju prawoznawstwa. Jak wskazuje Stelmach z interpretacjami prawa w kategoriach ekonomicznych mamy do czynienia już w jurysprudencji rzymskiej⁴. Ponadto bezpośrednią inspiracją intelektualną do powstania *Law and Economics* były prace J.S. Milla i J. Benthama, amerykański realizm prawniczy i socjologiczna jurysprudencja⁵. Wprawdzie zazwyczaj prawo należy interpretować także w świetle innych kategorii niż efektywność ekonomiczna, ale jeśli wywód ma skupić się głównie na efektywności, perspektywa badawcza analizy ekonomicznej prawa wydaje się niezastąpiona.

Postępując się *Law and Economics* można prowadzić rozważania dwojakiego rodzaju. Można badać skutki, jakie wywołają regulacje czy to obecnie obowiązujące, czy dopiero proponowane. Podejście to nazywane jest pozytywnym⁶ lub deskryptywnym i na gruncie nauki prawa można zaliczyć je do rozważań *de lege lata*. Za pomocą narzędzi analizy ekonomicznej czasami prowadzi się również rozważania dotyczące tego, jakie rozwiązanie prawne zwiększyłoby wykorzystanie posiadanych przez społeczeństwo zasobów, a więc jakie prawo powinno zostać ustanowione, mając na względzie cele ekonomiczne. Jest to podejście normatywne⁷, które można zakwalifikować do rozważań *de lege ferenda*. Wskazuje się, że analiza ekonomiczna jest bardziej użyteczna przy ocenianiu efektów regulacji, niż w projektowaniu nowych rozwiązań⁸. Także niniejsza praca będzie przede wszystkim analizować skutki regulacji.

Warto zauważyć, że w nauce polskiego prawa bankowego już od początku lat 90. można zaobserwować tendencję do badania skutków ekonomicznych wprowadzanych regulacji⁹. Wynika to zapewne z przekonania badaczy o istotnym wpływie prawa na efektywność procesów gospodarczych. Prowadzenie tego typu rozważań na podstawie aksjologii analizy ekonomicznej prawa umożliwia umieszczenie badań w spójnej perspektywie teoretycznoprawnej, co może być korzystne dla rozpowszechnienia się uznania dla tego podejścia i jego dalszego rozwoju. Uwzględnienie w rozważaniach nad prawem metod badawczych charakterystycznych dla ekonomii pozwala także odwoływać się do badań przeprowadzanych za pomocą narzędzi ekonometrycznych i analizy wskaźnikowej. W ostatnich latach stworzono bazę danych zawierającą informacje z 72 krajów o ponad 1400 bankach. Dzięki temu zaczęto przeprowadzać badania, których wyniki mogą być ważne przy zweryfikowaniu wielu przekonań powszechnie przyjmowanych przez teoretyków i praktyków bankowości¹⁰.

³ Patrz np.: Stelmach, Brożek i Załuski (2007).

⁴ Stelmach (2007), str. 9.

⁵ Stelmach i Sarkowicz (1999), str. 185.

⁶ Stroiński (2007), str. 475.

⁷ Stroiński (2007), str. 475.

⁸ Hirsch (1979), str. XIII.

⁹ Patrz np.: Gronkiewicz-Waltz (1992).

¹⁰ Barth, Caprio i Levine (2006).

Autor niniejszych rozważań żywi przekonanie, że wykorzystywanie w krajowej nauce najnowszych dokonań jurysprudencki zagranicznej służy polskiemu prawoznawstwu. Chlubne tradycje w tej dziedzinie wywodzą się szczególnie z okresu odrodzenia państwa polskiego w latach 20. XX wieku. Dziś z kolei, przykładowo, analiza ekonomiczna prawa czerpie inspiracje m.in. z funkcjonalizmu prawniczego, do którego odwołał się ostatnio Kaszubski (2006)¹¹. Wartość merytoryczna opracowania wynika także z odwoływania się do wielu źródeł angielskojęzycznych.

W dalszej części pracy, przy odnoszeniu się do ogólnych stosunków prywatnoprawnych łączących banki i ich klientów, dla nazwania stron zastosowano nazwy „dłużnik” i „wierzyciel”. Czasami jednak podawane są przykłady, co wymaga skonkretyzowania stosunku prawnego łączącego podmioty. W takich sytuacjach nazewnictwo odnosi do: umowy o rachunek bankowy¹², w związku z którą w banku złożony jest depozyt, gdzie stronami są bank (depozytariusz) i posiadacz rachunku bankowego (deponent); umowy kredytu¹³, w której stronami są bank (kredytodawca) i kredytobiorca, gdzie po przekazaniu kredytobiorcy środków przez bank (wykonaniu zobowiązania banku), kredytobiorca jest jego dłużnikiem (pozostaje do wykonania zobowiązanie po jego stronie). Ponadto należy zaznaczyć, że w niniejszej pracy nie są podnoszone kwestie wpływu samoregulacji na efektywność systemu bankowego, ponieważ wywód nie obejmuje źródeł regulacji, do których wlicza się m.in. samoregulację¹⁴.

W rozdziale pierwszym pracy szczegółowo omówiono perspektywę metodologiczną analizy ekonomicznej prawa. W rozdziale drugim, w celu wprowadzenia do analizy wpływu regulacji na efektywność systemu bankowego, przedstawiono rolę, jaką pełnią w gospodarce banki i ich system, a także opisano przyczyny tworzenia banków. Jak się okaże, zarówno pośrednictwo finansowe, jak i konieczność wprowadzenia regulacji tego rodzaju działalności, wynikają z niedoskonałości mechanizmów rynkowych. Rozdział trzeci przedstawia autorską koncepcję efektywności systemu bankowego, odwołującą się do założeń analizy ekonomicznej prawa oraz istoty bankowości. W rozdziale czwartym opisano przyczyny wprowadzenia regulacji systemu bankowego, ich formy oraz skutki, jakie teoria prawa oraz badania empiryczne przypisują poszczególnym rodzajom. Rozdział piąty poświęcono gwarantowanemu przez państwo systemowi ubezpieczeń depozytów – rodzajowi regulacji, który w bardzo dużym stopniu oddziałuje na motywacje rządzących poszczególnymi podmiotami na rynku bankowym. Natomiast w rozdziale szóstym rozważania koncentrują się wokół nadzoru, jako instytucji podstawowej z punktu widzenia prawa bankowego oraz oddziaływania na efektywność systemu bankowego za pomocą regulacji. Zakończenie zawiera podsumowanie różnorodnych form wpływu regulacji na efektywność systemu bankowego oraz przedstawia wnioski, jakie ustawodawca polski może wziąć pod uwagę.

¹¹ Patrz np.: Kaszubski (2006), str. 35.

¹² Art. 725 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1969 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.) dalej nazywanej Kodeksem cywilnym.

¹³ Art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r. Nr 140 poz. 939), dalej nazywanej Prawem bankowym.

¹⁴ Kaszubski (2006), str. 39.

1

Podstawowe założenia analizy ekonomicznej prawa

Analiza ekonomiczna prawa to kierunek w filozofii prawa powstały w latach 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Jej istota polega na zastosowaniu narzędzi ekonomicznych w rozważaniach na temat prawa¹⁵. Analiza ekonomiczna prawa powstała dzięki obserwacjom praktyki stosowania prawa, co spowodowało, że niektórzy badacze zauważyli tendencje do poszukiwania rozwiązań nie tylko sprawiedliwych, ale i efektywnych. Pogłębienie rozważań na temat efektywności regulacji doprowadziło do zaproponowania nowego podejścia do problemów, z którymi społeczeństwo zmagają się od dawna (na przykład przestępczości), na skutek czego doszło do konfrontacji nowych poglądów z utrwalonymi przekonaniem doktryny.

Badanie prawa przy pomocy kategorii ekonomicznych

Analiza ekonomiczna prawa zakłada, że prawo można badać w kategoriach ekonomicznych¹⁶. Widać tu dychotomię perspektyw badawczych pomiędzy tradycyjną nauką prawa a ekonomią, co doprowadziło do wielu sporów dotyczących celowości posługiwania się analizą ekonomiczną prawa. Przedmiotem zainteresowania prawa jest przede wszystkim sprawiedliwość. Natomiast przedmiotem zainteresowania ekonomii jest efektywna alokacja zasobów¹⁷. Tak więc, gdy weźmie się pod uwagę podejście prawne – prawo postrzegane jest jako środek osiągnięcia sprawiedliwości, natomiast w przypadku podejścia ekonomicznego – jest ono bodźcem do zmiany zachowania, a tym samym – alokacji zasobów¹⁸.

Różnica ta powoduje, że *Law and Economics* jest tylko jednym ze sposobów interpretowania prawa. Podejście takie powinno zostać uzupełnione rozważaniami innego rodzaju¹⁹, ponieważ prawo nie może być analizowane wyłącznie jako środek realizacji celów ekonomicznych²⁰. Dla uzyskania pełnego obrazu oddziaływania prawa, badania prowadzone przy użyciu analizy ekonomicznej prawa muszą być wsparte dodatkowymi analizami norm z uwzględnieniem innych celów, jakie chce osiągnąć ustawodawca.

Można spotkać się z próbami przedstawiania analizy ekonomicznej jako jedynej uprawnionej formy refleksji nad prawem, która miałaby mieć charakter podobny do nauk ścisłych. Wydaje się jednak, że tego typu podejście ani nie przysparza zwolenników metodzie analizy ekonomicznej, ani nie ułatwia udowodnienia żadnych twierdzeń o istotnym znaczeniu praktycznym, narażając jednocześnie autorów stawianych tez na zasłużoną krytykę.

Czym jest interes w rozumieniu ekonomicznym?

Ponieważ ekonomia jest nauką o alokacji zasobów, których ilość jest ograniczona, analiza ekonomiczna może znaleźć zastosowanie tylko w sytuacji, gdy zasoby są ograniczone i trzeba podjąć decyzję o ich alokacji²¹. Aby ustalić, jak zachowują się w danej sytuacji poszczególne podmioty, przyjmuje się założenie o dokonywaniu racjonalnych wyborów²².

¹⁵ Posner (1977), str. XXIII.

¹⁶ Stelmach (2007), str. 13.

¹⁷ Hirsch (1979), str. XI.

¹⁸ Cooter i Ulen (2004), str. 10.

¹⁹ Hirsch (1979), str. 3.

²⁰ Posner (1977), str. 10.

²¹ Posner (1977), str. 3.

²² Stroiński (2002), str. 552.

Każdy wybiera zgodnie ze swoim własnym interesem²³, czy też – optymalnie dobiera środki do zamierzonych celów²⁴, ale za każdym razem jest to uzależnione od jakości posiadanych informacji.

Osoby zajmujące się analizą ekonomiczną prawa spierają się, co wchodzi w zakres indywidualnego interesu poszczególnych podmiotów. Najczęściej dążenie do jego realizacji nazywa się osiągnięciem satysfakcji, maksymalizacją użyteczności lub zysku. Wskazuje się tym samym, że w skład interesu wchodzi nie tylko czynniki ekonomiczne, ale także na przykład psychologiczne. Dzieje się tak, gdyż podmiot może realizować swoje cele lub osiągać satysfakcję również poprzez działania polepszające jego samopoczucie, w tym także te, które mają charakter altruistyczny²⁵. Wartość, jaką dany podmiot przypisuje określonemu stanowi, znajduje odzwierciedlenie w kwocie, którą jest on gotowy zapłacić za jego osiągnięcie²⁶. W ten sposób dochodzi do licytacji ofert podmiotów, a po jej zakończeniu zasoby są wykorzystywane przez te osoby, dla których mają one największą wartość. Stan taki określany jest jako najbardziej efektywna alokacji dóbr, a efektywność definiuje się jako takie wykorzystanie zasobów, przy którym satysfakcja (użyteczność, zysk) z nich osiągnięta jest największa z możliwych²⁷. Jest to efektywność alokacyjna. W tym znaczeniu – zakładając, że interes banku ostatecznie ogranicza się do maksymalizacji zysku – efektywne działanie banku polega na takim wykorzystywaniu posiadanych przez niego zasobów, że jest z nich osiągnięty jak najwyższy zysk. Szczegółowo kwestia ta została omówiona w rozdziale trzecim.

Niejasność pojęcia „interes” przyczynia się do kierowania wielu zarzutów pod adresem analizy ekonomicznej prawa. Wskazuje się, że bardzo trudno jest ocenić, jak poszczególne podmioty postrzegają swój interes, jak wyceniają określone dobra czy stan, a w związku z tym – jakich wyborów będą dokonywać. Ponadto w życiu codziennym zwykle nie kierujemy się tylko maksymalizacją użyteczności. Należy jednak zauważyć, że założenie o racjonalności wyborów i dążeniu do maksymalizacji satysfakcji (użyteczności, zysku) może być szczególnie bliskie rzeczywistości w przypadku analizy ekonomicznej prawa gospodarczego. Przy założeniu, że nie występuje wpływ takich czynników jak polityka czy nepotyzm, podmioty gospodarcze dokonują wyborów, kierując się maksymalizacją zysku finansowego. W związku z tym wyżej opisane zarzuty wobec analizy ekonomicznej prawa nie dotyczą kwestii związanych z prawem gospodarczym. Posner (1977) wskazuje, że pytanie, czy założenie przyjmowane przez daną teorię jest zgodne ze stanem faktycznym, nie jest istotne. Ważne jest to, by teoria, niezależnie od przyjmowanych założeń, trafnie opisywała rzeczywistość i skutecznie przewidywała przyszłość²⁸. Nie przesądzając zatem o możliwości zastosowania narzędzi analizy ekonomicznej do innych dziedzin prawa, wydaje się, że nie widać takich przeciwwskazań w przypadku prawa gospodarczego.

Skutki racjonalnych zachowań

W analizie ekonomicznej prawa przyjmuje się, że jeśli sytuacja zmienia się tak, że podmiot może zwiększyć satysfakcję (użyteczność, zysk) poprzez zmianę swojego zachowania, to działając racjonalnie – dokona tej zmiany²⁹. Taką zmianą sytuacji może być na przykład nowelizacja prawa. Dla ekonomistów sankcja jest rodzajem ceny. W związku z tym podmiot prawdopodobnie zareaguje na sankcję tak, jak na zmianę ceny (kosztu) danego działania³⁰. Tak więc w przypadku prawa bankowego, jeśli działalność banków zaczyna podlegać nowej regulacji, która sprawia, że aby poprawić wynik finansowy, banki muszą zacząć inaczej postępować, skutkuje to taką zmianą ich zachowania, która doprowadzi do osiągnięcia najwyższej możliwej rentowności. Jeśli na przykład na skutek wprowadzenia

²³ Posner (1977), str. 3.

²⁴ Stelmach (2007), str. 13.

²⁵ Hirsch (1979), str. XII.

²⁶ Posner (1977), str. 10.

²⁷ Posner (1977), str. 10.

²⁸ Posner (1977), str. 13.

²⁹ Posner (1977), str. 4.

³⁰ Cooter i Ulen (2004), str. 3.

odpowiedniej regulacji zwiększy się cena (koszt) udzielenia kredytu hipotecznego, bank może część środków przeznaczonych na ten cel wydatkować na udzielanie innego rodzaju kredytów, które są obciążone podobnym ryzykiem, a przyniosą wyższy zysk.

Należy podkreślić, że dobrowolne wymiany dóbr zazwyczaj prowadzą do zwiększenia efektywności alokacji zasobów³¹. Dzieje się tak dlatego, że strony decydują się na transakcję tylko wówczas, jeśli dla każdej z nich jest ona korzystna. Nerozwiazany pozostaje jednak problem oceny efektywności transakcji zawieranych niedobrowolnie, a więc również i tych, na które wpływ mają kwestie administracyjnoprawne.

Kiedy rynek zawodzi?

W analizie ekonomicznej prawa znane są także sytuacje, w których racjonalne decyzje podejmowane przez poszczególne podmioty nie prowadzą do maksymalizacji korzyści w społeczeństwie poprzez najbardziej efektywną alokację zasobów. Jest to zjawisko określane jako porażka rynku (ang. *market failure*)³². Dzieje się tak w czterech przypadkach³³:

1) Gdy monopolista maksymalizuje zysk kosztem swoich klientów, dyktuje jak najwyższą cenę. Może sobie na to pozwolić, ponieważ praktycznie nie ma konkurencji. W przeciwnym wypadku, cena byłaby znacząco niższa. Przy zwiększonej konkurencji więcej podmiotów mogłoby nabyć dane dobro niż w sytuacji monopolu. W ten sposób, chociaż zyski monopolisty są wyższe, dobrobyt społeczny jest na niższym poziomie, gdyż zaspokojono mniej potrzeb konsumentów.

2) Wymiana rynkowa ulega zakłóceniu także wówczas, gdy występują efekty zewnętrzne. Mogą to być tak zwane negatywne efekty zewnętrzne (ang. *negative externalities*), do których dochodzi w sytuacji, kiedy osoby trzecie ponoszą straty z działalności lub wymiany, której nie są stroną. Jeśli w najbliższej okolicy czyjś domu znajduje się fabryka, która zanieczyszcza powietrze do tego stopnia, że zniszczeniu ulega suszące się na sznurkach pranie, to mieszkańcy tego domu ponoszą koszty działalności fabryki. Tak więc fabryka część kosztów przerzuca na osoby trzecie i sama ponosi ich mniej. Być może fabryka prowadzi działalność nierentowną, ale nie można tego ocenić tak długo, jak długo występują negatywne efekty zewnętrzne i koszty jej działania są zaniżone, gdyż nie płaci ona za zniszczone pranie. Funkcjonowanie rynku może być także zakłócone na skutek występowania tzw. pozytywnych efektów zewnętrznych (ang. *positive externalities*). Jest to sytuacja nazywana także „efektem gapowicza” (ang. *free-riding*). Występuje ona, gdy podmiot korzysta z działalności osób trzecich, samemu nie ponosząc żadnych kosztów. Zjawisko to jest szczególnie szkodliwe, kiedy korzyści tego typu są znaczne, może to bowiem zniechęcać osoby prowadzące określoną działalność do jej kontynuowania. Aby zobrazować to zjawisko, często przytacza się przykład osiedla, na którym duża część mieszkańców decyduje się korzystać z usług prywatnej firmy ochroniarskiej. Badania wykazały, że w takiej sytuacji wyraźnie poprawia się bezpieczeństwo całego osiedla. Dzieje się to jednak kosztem tylko niektórych mieszkańców, podczas gdy reszta korzysta z tego stanu, nie ponosząc żadnych opłat.

3) Rynek zawodzi również w przypadku produkcji i wymiany dóbr publicznych, które z definicji są niezużywalne i nie można skutecznie wykluczyć osób nieuprawnionych z ich konsumowania. Dzieje się tak choćby w przypadku dobra publicznego, jakim jest powietrze. Po zainwestowaniu w poprawę jego stanu, w tym wypadku w infrastrukturę eliminującą zanieczyszczenia atmosferyczne, nie można na zasadach rynkowych pobrać opłat należnych za korzyści z tego wynikające od wszystkich osób, które cieszą się czystszyim powietrzem. Na skutek tego żadna prywatna firma może nie zdecydować się na taką inwestycję, mimo że wymagałoby tego dobro społeczności lokalnej.

³¹ Posner (1977), str. 10.

³² Stroiński (2002), str. 556.

³³ Cooter i Ulen (2004), str. 44 i nast.

4) W ostatnim przypadku występuje istotna asymetria informacji posiadanych przed strony transakcji. Mamy z nią do czynienia jednak nie tylko wówczas, gdy jedna ze stron jest profesjonalistą i może nadużywać niewiedzy kontrahenta. Jednym z częściej podawanych przykładów takiej sytuacji jest udzielanie kredytu. Tylko kredytobiorca jest w stanie ocenić, jaka jest jego prawdziwa sytuacja finansowa, tylko on wie, czy kredyt spłaci, czy nie. Może zataić te informacje przed bankiem, a w związku z tym skłonić bank do podjęcia decyzji, na skutek której bank poniesie straty. Aby pokryć koszty wynikające z asymetrii informacji, banki pobierają dodatkowe opłaty. Środki te wydatkowane są na sprawdzanie potencjalnych klientów i monitorowanie udzielonych kredytów³⁴. Powiększa to jednak koszty uzyskania finansowania w formie kredytu. Analogicznie można przedstawić sytuację posiadacza rachunku, który nie jest w stanie ocenić kondycji finansowej banku i prawdopodobieństwa utraty swojego depozytu. Właśnie z tego typu niedoskonałością w funkcjonowaniu rynku można spotkać się szczególnie często w bankowości. Świadczy o tym fakt, że nawet agencje ratingowe, które specjalizują się w analizowaniu sytuacji finansowej, nie zgadzają w ocenie standingu banków dużo częściej niż w ocenie pomiotów działających w innych sektorach³⁵. Wyprzedzając nieco tok wywodu, można stwierdzić, że według *Law and Economics* to właśnie istotną asymetrię informacji pomiędzy stronami transakcji uznaje się obecnie za jedną z głównych przyczyn zaistnienia pośrednictwa finansowego i regulacji działalności bankowej.

Oprócz wyżej wymienionych niedoskonałości działania wolnego rynku występują również bodźce, które oddziałując na jego uczestników i skłaniając ich do podejmowania decyzji, nie prowadzą do najbardziej efektywnej alokacji zasobów. Analiza ekonomiczna prawa zwraca uwagę na kilka niekorzystnych syndromów w zachowaniu się podmiotów rynkowych. Pierwszym z nich jest kwestia często różnych celów, do jakich dążą szeroko rozumiani mocodawca i pełnomocnik³⁶ (ang. *agency problem*). Na przykład bank może wykorzystywać powierzone mu przez posiadacza rachunku środki nie do działalności o niskim ryzyku, ale do inwestowania w działalność w innych sektorach gospodarki, lub pracownik może nie podejmować ryzyka, chociaż życzyłby sobie tego jego pracodawca.

Problem ten pogłębia się, jeśli pełnomocnik jest poddany bodźcom, które skłaniają go do podjęcia ryzyka większego niż akceptowane przez mocodawcę. Może to wystąpić między innymi w sytuacji, kiedy w przypadku niewykonania poleceń mocodawca nie ma odpowiednich narzędzi do pociągnięcia pełnomocnika do pełnej odpowiedzialności, a on sam może z tego tytułu uzyskać dodatkowe korzyści. Sytuację taką określa się jako hazard moralny³⁷ (ang. *moral hazard*)³⁸, ponieważ pełnomocnik lekceważy zaufanie, jakie pokłada w nim mocodawca, i podejmuje ryzyko utraty jego środków, które niewiele różni się od gry hazardowej.

Ostatnim skutkiem niewłaściwego działania mechanizmu rynkowego jest problem negatywnej lub niewłaściwej selekcji (ang. *adverse selection*)³⁹. Wynika to z asymetrii posiadanych informacji. Chodzi o sytuację, w której nie bierze się pod uwagę części informacji, co skutkuje postrzeganiem kontrahentów gorszych jako bardziej atrakcyjnych, ze względu na proponowane przez nich lepsze warunki transakcji. Jeśli ktoś podejmuje decyzję o lokacie kapitału, kierując się tylko stopą procentową depozytu i nie zastanawiając się nad podejmowanym przez bank ryzykiem, może wybrać instytucję, która ryzykuje najwięcej i w związku z tym jest w stanie zaoferować najwyższe oprocentowanie. W ten sposób wszystkie banki, aby pozostać konkurencyjnymi, muszą zwiększyć stopę procentową i podejmować ryzyko, co prowadzi do jego wzrostu w całym systemie bankowym.

³⁴ Heremans (2000), str. 954.

³⁵ Barth, Caprio i Levine (2006), str. 24.

³⁶ W literaturze ekonomicznej mówi się częściej o pryncypale i agencji.

³⁷ Spotyka się również określenia „ryzyko moralne” lub „pokusa nadużycia”.

³⁸ Wittman (2006), str. 260.

³⁹ Wittman (2006), str. 241.

Regulacje a analiza ekonomiczna prawa

Regulacje są w analizie ekonomicznej prawa traktowane jako system zachęt i bodźców, których celem jest przywrócenie sytuacji, w której mechanizm rynkowy funkcjonuje poprawnie⁴⁰. W ten sposób działanie poszczególnych podmiotów w dalszym ciągu będzie efektywne⁴¹. W tym duchu należy interpretować postulat *Law and Economics* prawa efektywnego w sensie ekonomicznym⁴². Powinno ono przyczyniać się do efektywnej alokacji dóbr, dzięki czemu nastąpi wyżej opisana maksymalizacja dobrobytu⁴³.

Wprowadzenie regulacji może być celowe także wówczas, gdy rynek działa prawidłowo, ale koszty transakcyjne są zbyt wysokie, aby transakcja była opłacalna dla obu stron. W takiej sytuacji odpowiednio skonstruowana norma może obniżyć koszty (na przykład eliminując ryzyko prawne, ujednolicając standardy technologiczne) i umożliwić dokonanie transakcji, która inaczej nie doszłaby do skutku. Należy zauważyć, że dana regulacja może także w sposób zamierzony zwiększać koszty transakcyjne. Dzieje się tak w sytuacji, kiedy celem prawa jest uniemożliwienie dojścia do skutku transakcji pewnego rodzaju, które ze względów pozaekonomicznych uznaje się za społecznie niepożądane, na przykład transakcja sprzedaży narkotyków.

Modele

Analiza ekonomiczna wymaga stworzenia modelu. Polega to na zorganizowaniu sposobu myślenia o danym problemie⁴⁴. Model jest uproszczoną wersją rzeczywistości, w której zakładamy istnienie jedynie najważniejszych dla badanego zjawiska elementów. Aby był użyteczny, musi uwzględniać wszystkie najważniejsze zmienne, które wpływają na badane zjawisko. Zarówno posługiwanie się modelem zbyt prostym, jak i zbyt skomplikowanym uniemożliwia wyciągnięcie wniosków z analizy⁴⁵. Przy badaniu tak rozbudowanych zależności, które występują w systemie bankowym, często można się narazić na zarzut zbyt dużego upraszczania rzeczywistości. Do analizowania takich modeli *Law and Economics* dopuszcza zastosowanie narzędzi analizy wskaźnikowej i ekonometrycznych. Jeśli w danej sytuacji posługiwanie się nimi nie jest możliwe, analizę przeprowadzić można na podstawie zasad wnioskowania⁴⁶.

⁴⁰ Hirsch (1979), str. 1.

⁴¹ Stroiński (2002), str. 551.

⁴² Stroiński (2007), str. 475.

⁴³ Stelmach (2007), str. 13.

⁴⁴ Begg, Fischer i Dornbusch (2007a), str. 61.

⁴⁵ Hirsch (1979), str. 6.

⁴⁶ Hirsch (1979), str. 6.

2

Bank i system bankowy w świetle *Law and Economics***Przyczyny powstania i rola banków**

Rozważania na temat efektywności systemu bankowego należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, czym w analizie ekonomicznej prawa jest bank, jaki jest *raison d'être* i cel jego istnienia oraz czym jest system bankowy. Dopiero wtedy będzie można sformułować definicję efektywności systemu bankowego.

Najnowsze badania wskazują, że bankowość, jak i całe pośrednictwo finansowe, powstało ze względu na niedoskonałość informacyjną rynków⁴⁷. Powszechnie przyjmowane w modelach mikroekonomicznych założenie o równym dostępie każdego podmiotu życia gospodarczego do wszystkich potrzebnych mu informacji, nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce. Co więcej, odrzucenie tego założenia wyraźnie zmienia i jednocześnie komplikuje postać analizy.

Każdemu, kto chce zainwestować wolne środki w dochodowe przedsięwzięcie, trudno jest ocenić ryzyko każdej z dostępnych mu licznych możliwości inwestycyjnych. Podmioty zainteresowane pozyskaniem kapitału starają się nie ujawniać niekorzystnych informacji o sobie, by zwiększyć prawdopodobieństwo uzyskania finansowania. Ocena ryzyka i potencjalnych zysków płynących z inwestycji jest kapitałochłonna a jej koszty mogą w przypadku indywidualnych inwestorów przekroczyć korzyści płynące z ewentualnej inwestycji. Ponadto pożyczkobiorca może potrzebować większych środków niż jest w stanie zapewnić mu jeden pożyczkodawca. Informacja ma charakter zbliżony do dobra publicznego⁴⁸. To znaczy, że może z niej korzystać wiele osób, nie zużywając jej, i bardzo trudno ograniczyć do niej dostęp. Jeśli jeden podmiot zdecyduje się przeprowadzić ocenę ryzyka inwestycyjnego, inne osoby mogą posłużyć się uzyskanymi przez niego informacjami, by bez ponoszenia kosztów także dokonać trafnego wyboru. Zachodzi tu więc wspomniane już zjawisko „jazdy na gapi”. Dzięki temu, że niektórzy nie ponoszą kosztów pozyskania informacji, ich zyski z inwestycji są wyższe. Co więcej, inwestycja jest dla nich rentowna nawet przy bardzo niskiej stopie zwrotu. W ten sposób ich kapitał inwestycyjny okazuje się być bardziej konkurencyjny od kapitału inwestora, który poświęcił nakłady na uzyskanie informacji. Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku monitorowania ryzyka działalności podejmowanej przez wspólnego dłużnika. Jeśli jeden podmiot zdecyduje się na bieżąco oceniać ryzyko niespłacenia pożyczki, wystarczy, że inni wierzyciele będą obserwować i naśladować jego zachowanie. W ten sposób nie będą ponosić dodatkowych kosztów, a ich zysk z inwestycji będzie wyższy. W związku z tymi zjawiskami wskazuje się, że pojedynczy inwestorzy nie mają wystarczającej motywacji do oceny ryzyka inwestycji i jego bieżącego monitorowania. W tej sytuacji na rynku istnieje niezaspokojony popyt na informacje.

Sytuację dodatkowo utrudnia fakt, że wycena aktywów finansowych często ulega szybkim i głębokim zmianom na skutek ujawnienia nowych informacji⁴⁹. Wówczas cały rynek jednocześnie dostosowuje swoje oczekiwania do tych nowo uzyskanych wiadomości. Podmiot indywidualny, który nie poświęca wystarczających nakładów na bieżące moni-

⁴⁷ Freixas i Santomero (2003).

⁴⁸ Ta charakterystyka informacji powoduje między innymi powszechnie znany problem z nielegalną wymianą plików zawierających utwory chronione prawem autorskim.

⁴⁹ Heremans (2000), str. 953.

torowanie informacji dotyczących swojej inwestycji, może zbyt późno podjąć odpowiednie działania i ponieść z tego tytułu znaczne straty finansowe.

Problemy te rozwiązuje powstanie instytucji pośredników finansowych, a w szczególności banków. Do nich ogranicza się dalsza analiza, choć należy pamiętać, że znaczna część uwag odnosi się także do pośrednictwa finansowego w ogóle, a więc również na przykład do rynków kapitałowych.

Banki specjalizują się w ocenie ryzyka inwestycyjnego dotyczącego poszczególnych projektów oraz skutecznie monitorują działalność prowadzoną przez swoich dłużników już po udzieleniu im kredytu. Dysponują także specjalnymi systemami ochrony informacji, które zapewniają, że nie zostanie ona wykorzystana przez innych przedsiębiorców⁵⁰. Poza tym zazwyczaj, jeśli oceniają ryzyko przedsięwzięcia a potem je finansują, robią to w całości i na wyłączność, więc inne podmioty nie mogą po prostu skopiować ich zachowania. W ten sposób bankom udaje się przewyciężyć efekt „jazdy na gapie”⁵¹. Dzięki temu mogą one zarabiać na wytwarzaniu i obrocie informacjami.

Kolejnym niezwykle ważnym aspektem działalności banków jest to, że rozwiązują one problem ryzyka płynności swoich klientów, przejmując je na siebie⁵². Prywatny inwestor lub pożyczkodawca, podejmując decyzję o zaangażowaniu swoich środków, zamienia aktywa płynne (gotówka) na niepłynne (należności długoterminowe) i ryzykuje, że jeśli przed okresem wymagalności jego wierzytelności dojdzie do jakiegoś niespodziewanego zdarzenia, na skutek którego będzie potrzebował znacznej ilości pieniędzy, to nie będzie mógł skorzystać z tych środków, które zainwestował lub pożyczył, chyba że zgodzi się na utratę dużej ich części. Natomiast depozyty bankowe mają płynność zbliżoną do gotówki⁵³. W ten sposób banki kreują płynność w całej gospodarce.

Kreacja płynności następuje także wówczas, gdy banki pożyczają od siebie środki na rynku międzybankowym. Wówczas bank-pożyczkodawca uzyskuje niepłynne zobowiązanie drugiego banku do spłaty pożyczki, natomiast bank-pożyczkobiorca udziela swoim klientom płynnego kredytu. Można powiedzieć, że stopa procentowa pożyczek udzielanych na rynku międzybankowym jest ceną płynności systemu finansowego w danej gospodarce⁵⁴.

Ponadto posiadanie depozytu o gwarantowanej stopie procentowej jest bezpieczniejsze niż inwestycja lub pożyczka, z których wysokość zwrotu nie jest pewna. Trzymając gotówkę ponosi się także dodatkowe ryzyko kosztu, chociażby ze względu na niebezpieczeństwo kradzieży czy wydatki związane z transportem.

Istnienie banków znajduje uzasadnienie również w teorii kosztów transakcyjnych i korzyści skali. Banki są profesjonalnie przygotowane w zakresie gromadzenia i oceny informacji i dokonują tego na masową skalę. Niższe nakłady na ocenę ryzyka danej transakcji obniżają koszty transakcyjne i umożliwiają uzyskanie wyższej stopy zwrotu z inwestycji, czyli zanotowanie zysków z transakcji, które wcześniej nie byłyby opłacalne.

Niezwykle istotna rola banków wiąże się także z ich zdolnością do gromadzenia i kumulowania depozytów dużej ilości pojedynczych podmiotów, które są słabo poinformowane, i finansowania z nich działalności przedsiębiorstw średniej wielkości, często o niskiej wiarygodności. Jest to bardzo ważne dla gospodarki, ponieważ ta forma jest często jedynym źródłem pozyskania kapitału na działalność i rozwój przedsiębiorstw z tego segmentu⁵⁵. Dzięki temu, że w tym zakresie nie mają konkurencji, banki mogą pobierać wyższą prowizję niż instytucje rynku kapitałowego.

⁵⁰ Temu też między innymi służy instytucja tajemnicy bankowej – patrz: art. 104 i nast. Prawa bankowego.

⁵¹ Heremans (2000), str. 954.

⁵² Freixas i Santomero (2003).

⁵³ Freixas i Santomero (2003).

⁵⁴ Diamond i Dybvig (1986).

⁵⁵ Heremans (2000), str. 954.

Cecha ta odróżnia kontynentalny system bankowy od systemu anglosaskiego, w którym finansowanie działalności poprzez rynki kapitałowe jest dużo bardziej rozpowszechnione i korzystają z niego także mniejsze przedsiębiorstwa. Wskazuje się jednak, że dzięki indywidualnemu doborowi klientów i dogłębnej ocenie ryzyka kredytowego, inwestycje dokonywane przez banki charakteryzują się niższym ryzykiem hazardu moralnego ze strony podmiotów finansowanych niż te, dokonywane przez inwestorów indywidualnych na rynku kapitałowym⁵⁶.

Dla celów niniejszej pracy niezwykle ważne jest podkreślenie, że banki, podejmując decyzje o zaangażowaniu kapitału, którym dysponują, dokonują alokacji środków na podstawie bardziej kompletnej informacji niż byłoby to w przypadku podmiotów indywidualnych. W związku z tym, banki podejmują bardziej trafne decyzje inwestycyjne. W ten sposób finansowane są najlepiej zapowiadające się projekty i rośnie efektywność całej gospodarki. Przyczynia się to również do zmniejszenia nierówności społecznych i wzrostu innowacyjności⁵⁷. Prowadzony przez banki monitoring działalności kredytobiorców często skutkuje tym, że rezygnują oni z podejmowania decyzji, które prowadziłyby do niepowodzenia finansowego. Poza tym banki dostarczają przedsiębiorcom informacji, na przykład o wysokości stopy procentowej, które pomagają podejmować decyzje, a tym samym koordynować działanie rynku. Z tych powodów banki odgrywają podstawową rolę w nowoczesnej gospodarce. Warto podkreślić, że zarówno potrzeba ich istnienia, jak i korzyści wynikające z ich działalności wiążą się z naturą informacji, które są nierównomiernie podzielone między uczestników wymiany gospodarczej.

Według art. 2 Prawa bankowego, bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Jest to nowoczesna definicja, która odzwierciedla istotę bankowości, jaką jest przejęcie przez bank wyżej opisanych funkcji, a w związku z tym także różnorodnych rodzajów ryzyka z nich wynikających.

Poszczególne banki można porównywać pod względem: stopnia podejmowanego przez nie ryzyka; stopnia współzależności danego banku z innymi bankami; roli, jaką bank odgrywa w gospodarce⁵⁸.

System bankowy

Temat niniejszego opracowania dotyczy efektywności całego systemu bankowego, a nie pojedynczych banków, ponieważ dla gospodarki najważniejsze są skutki działania całego sektora, a nie wyniki osiągnięte przez pojedyncze instytucje. Wywód nie skupia się na analizie zależności zachodzących pomiędzy bankami, przedstawia natomiast pewne kierunki zmian, jakie zachodzą na całym rynku pod wpływem regulacji. „Sektor” jest jednak pojęciem niejasnym. Istnieją natomiast metody precyzyjnego definiowania systemów, które zakładają, że można je wyodrębnić z ich otoczenia. W związku z tym z metodologicznego punktu widzenia bardziej poprawne wydaje się posługiwanie właśnie tym określeniem.

Dla celów niniejszej pracy wystarczy stwierdzić, że system bankowy to zorganizowany zespół elementów, którymi są banki, i powiązań między nimi (infrastruktura bankowa). Interakcje zachodzące pomiędzy bankami są wielopłaszczyznowe, pośredniczą w nich liczne instytucje⁵⁹. Kaszubski (2006) wskazuje, że „działanie systemu bankowego koncentruje się na alokacji pozyskanych od deponentów środków w różnego rodzaju inwestycje w celu ich pomnożenia lub zachowania wartości”⁶⁰.

⁵⁶ Heremans (2000), str. 954.

⁵⁷ Levine (2005), str. 9.

⁵⁸ Heremans (2000), str. 966.

⁵⁹ Milczewska (1997), str. 7.

⁶⁰ Kaszubski (2006), str. 56.

3

Efektywność systemu bankowego

Definicja

Wiele badań empirycznych oceniających efektywność systemu bankowego wykorzystuje po prostu dane dotyczące rentowności działania pojedynczych banków i agreguje te wyniki. Jednak w przypadku rozważań prawnych takie podejście wydaje się niewystarczające. Prawo przyjmuje szerszą perspektywę od ekonomii i bierze pod uwagę różnorodne aspekty wprowadzanych regulacji. Dlatego też definicja efektywności systemu bankowego skonstruowana przy pomocy metod *Law and Economics* powinna odzwierciedlać możliwość jak najwięcej interakcji pomiędzy systemem bankowym i jego otoczeniem; nie tylko wewnętrzną efektywność banków, ale również jej wpływ na gospodarkę i społeczeństwo. Nie znaczy to jednak, że wyniki dotychczas przeprowadzanych badań muszą okazać się – przy takiej definicji – nieużyteczne. Jak się okaże – możliwe będzie ich wykorzystanie.

Aby określić, czym jest efektywność systemu bankowego, należy najpierw odwołać się do definicji pojęcia efektywności.

W analizie ekonomicznej prawa można wyróżnić cztery koncepcje tego, jaki stan uznaje się za najbardziej efektywny⁶¹. Po pierwsze jest to wyżej opisana teoria, według której efektywność jest tożsama z maksymalizacją dobrobytu społecznego poprzez osiągnięcie najwyższej możliwej satysfakcji (użyteczności, zysku) na skutek licytacji ofert. Po drugie opisuje się stan efektywności ekonomicznej w sensie Pareto (od nazwiska XIX-wiecznego włoskiego ekonomisty). Gospodarka osiąga go, kiedy żadne dobro nie można zmienić swojego położenia w taki sposób, by zwiększyć satysfakcję osiąganą przez nowego posiadacza, nie zmniejszając jednocześnie satysfakcji osiąganą przez inne podmioty. Koncepcja ta została udoskonalona przez Kaldora-Hicksa, którzy uznali, że efektywna alokacja zasobów następuje wówczas, gdy żaden podmiot nie ceni żadnego dobra na tyle, aby zrekomensować dotychczasowemu posiadaczowi jego utratę. Po czwarte, można wyróżnić efektywność ekonomiczną w ujęciu analizy kosztów krańcowych. Jest ona osiągnięta wówczas, kiedy pożądaný cel (na przykład ograniczenie przestępczości) jest realizowany tylko w takim stopniu, w jakim koszty społeczne ponoszone w związku z tym są równoważone przez korzyści wynikające z realizacji tego celu.

Wszystkie przytoczone koncepcje odnoszą się do takiej alokacji dóbr w społeczeństwie, na skutek której wykorzystuje się je w najlepszy możliwy sposób. Banki, decydując o różnorodnym zaangażowaniu kapitału, którym zarządzają, przesądzają tym samym o sposobie alokacji dóbr w społeczeństwie. W związku z tym efektywnie działający system bankowy jest to taki system, który możliwie najlepiej przyczynia się do efektywnej alokacji dóbr w społeczeństwie. Jest to efektywność w ujęciu szerokim. Sprawnie działające banki inwestują w te przedsięwzięcia, które zapewniają wysokie zyski przy ograniczonym ryzyku, czyli przekazują kapitał tym podmiotom, które potrzebują go najbardziej. W ten sposób wzrasta dobrobyt społeczny.

Ponadto można wnioskować, że efektywna alokacja zarządzanych dóbr, na skutek której banki uzyskują wysokie przychody, powinna umożliwiać pobieranie niższych opłat od klientów z tytułu prowadzonej działalności. Ważnym aspektem efektywnej działalności banków są właśnie te koszty ich działania, jakimi jest obciążone społeczeństwo korzy-

⁶¹ Stelmach, Brożek i Załuski (2007), str. 26 i nast.

stające z usług pośrednictwa finansowego. Pozytywne skutki efektywnej alokacji zasobów mogą być zneutralizowane poprzez wysokie koszty społeczne utrzymania systemu bankowego. W związku z tym w rozważaniach dotyczących efektywności działania systemu bankowego należy brać pod uwagę również to, jakie są koszty korzystania z usług bankowych. Działanie przy niskich kosztach to efektywność systemu bankowego w ujęciu wąskim.

Należy podkreślić, że prawidłowo rozumiana efektywność systemu bankowego nie może ograniczać się jedynie do wąskiego lub szerokiego jej rozumienia. Prowadząc rozważania na ten temat, trzeba pamiętać, że oba te aspekty są konieczne do osiągnięcia pełnej efektywności systemu.

Wskaźniki efektywności

Trudno wskazać idealną miarę efektywności systemu bankowego. W badaniach dotyczących tego zagadnienia, w tym tych najbardziej spektakularnych, w których wykorzystano dane z 72 krajów i ponad 1400 banków, za mierniki efektywności przyjęto dwa wskaźniki⁶². Pierwszy z nich to marża odsetkowa (ang. *net interest margin*), która w raportach Narodowego Banku Polskiego definiowana jest jako relacja wyniku z odsetek do średnich aktywów pomniejszonych o odsetki zapadłe od należności zagrożonych⁶³. Jest to efektywność dochodowa. Wskaźnik ten mierzy wynagrodzenie, jakie banki pobierają za wykonywane usługi pośrednictwa finansowego, a więc także koszty, jakie ponosi społeczeństwo, z tytułu korzystania z tych usług. Z tego powodu wskaźnik ten jest bardzo dobrą miarą efektywności systemu bankowego.

Opisywany wyżej teoretyczny związek efektywności systemu bankowego ze wzrostem gospodarczym potwierdziły wyniki badań wykonanych przy wykorzystaniu danych dotyczących marży odsetkowej, które dowiodły, że jej wysoka wartość jest silnie negatywnie skorelowana ze stopniem wzrostu gospodarczego⁶⁴, więc im wyższy ten wskaźnik i niższa efektywność systemu bankowego, tym niższy wzrost gospodarczy.

Drugi wykorzystywany wskaźnik to wynik kosztów operacyjnych (ang. *overhead costs*). Jest to relacja kosztów operacyjnych (działania i amortyzacji) do wyniku działalności bankowej skorygowanego o wynik pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych⁶⁵. Mierzy on przede wszystkim efektywność kosztową działania banków, co przyczynia się do efektywności systemu bankowego w wąskim rozumieniu.

W swoich raportach Narodowy Bank Polski posługuje się także wskaźnikami: ROA (ang. *return on assets*), który jest relacją wyniku finansowego netto do średnich aktywów pomniejszonych o odsetki zapadłe od należności zagrożonych⁶⁶, oraz ROE (ang. *return on equity*), czyli relacją wyniku finansowego netto do średnich funduszy podstawowych⁶⁷.

Wyniki badań empirycznych

Badania porównawcze próbujące wytłumaczyć różnice w efektywności działania pomiędzy poszczególnymi systemami i bankami wykazują, że mniej efektywne są małe banki, zarządzające mniejszymi aktywami⁶⁸. Ponadto często nie są one w stanie samodzielnie poprawić swojej efektywności⁶⁹. Poza tym bardziej efektywne kosztowo od banków obsługujących klientów indywidualnych są banki nastawione na obsługę przedsiębiorców, szczególnie zagranicznych⁷⁰.

⁶² Demirgüç-Kunt, Laeven i Levine (2004), str. 594.

⁶³ NBP (2006), str. 114.

⁶⁴ Demirgüç-Kunt, Laeven i Levine (2004), str. 609.

⁶⁵ NBP (2006), str. 114.

⁶⁶ NBP (2006), str. 114.

⁶⁷ NBP (2006), str. 114.

⁶⁸ Opiela i in. (1999), str. 26.

⁶⁹ Kopczewski i Pawłowska (2001), str. 44.

⁷⁰ Opiela i Nikiel (2002).

Należy podkreślić, że systemy bankowe w państwach rozwijających się różnią się wyraźnie od tych, jakie występują w państwach rozwiniętych. Na rynkach wschodzących jest zazwyczaj dużo więcej banków z udziałem państwa, niedawno sprywatyzowanych banków krajowych oraz nowo powstałych banków zagranicznych. Powszechne jest przekonanie, że każde z tych trzech rodzajów przedsiębiorstw ma inną efektywność działania. Tradycyjnie uważa się, że na rynkach wschodzących prywatne banki zagraniczne są najbardziej efektywne. Opinia ta znajduje potwierdzenie w większości badań, chociaż wyniki nie są całkowicie jednoznaczne. Zauważa się, że efektywność działania banków zagranicznych zależy od czasu, jaki mają na zaaklimatyzowanie się w państwie goszczącym – im jest on dłuższy, tym lepiej. Badania empiryczne z lat 90. wykorzystujące profil klientów (klienci biznesowi i indywidualni; klienci krajowi i zagraniczni) wykazały, że banki zagraniczne uzyskują lepsze wyniki jedynie przy obsłudze zagranicznych klientów biznesowych⁷¹. Przy obsłudze polskich klientów (zarówno biznesowych, jak i indywidualnych) banki zagraniczne uzyskują taką samą efektywność jak banki polskie, lub niższą. Wiązało się to prawdopodobnie z profilem ich działania i niezajomością specyfiki lokalnych klientów. Wchodząc na nowy rynek, obsługiwały na początku głównie przedsiębiorców z zagranicy. Jednak z czasem banki zagraniczne zwiększyły swoją efektywność w obsłudze klientów krajowych i pozyskiwały ich coraz więcej. Na wielu rynkach wschodzących bankom zagranicznym nie zezwala się na obsługę klientów indywidualnych. Zauważa się, że podczas gdy zwiększa to konkurencję na rynku klientów profesjonalnych, może znacznie obniżyć konkurencyjność bankowości indywidualnej i tym samym całego sektora bankowego.

Czynniki zwiększające efektywność

Na rozumianą w ten sposób efektywność składa się wiele czynników. Wskazuje się, że stan optymalny w rozumieniu Pareto jest osiągnięty, gdy banki wygładzają niedoskonałości działania wolnego rynku. Dzieje się tak wówczas, kiedy są poddane silnym bodźcom do dokładnego monitorowania dłużników, bezpiecznego i zyskowego inwestowania oraz dywersyfikowania portfela depozytów w ten sposób, aby minimalizował ryzyko utraty płynności⁷².

Ponadto efektywne działanie systemu bankowego zależy od przekonania społecznego, że rynek i poszczególne instytucje działają zgodnie z odpowiednimi przepisami i standardami moralnymi, a interes klientów jest stawiany na pierwszym miejscu⁷³. Takie zaufanie wiąże się z większym napływem kapitału do systemu, a więc bardziej efektywnym alokowaniem dóbr w społeczeństwie, ponieważ banki są lepiej poinformowane i potrafią dokonać bardziej trafnych decyzji inwestycyjnych, ponosząc przy tym niższe koszty. Jak wskazują badania empiryczne – ilość finansowanych przez sektor bankowy projektów jest szczególnie ważna dla wzrostu gospodarczego w państwach rozwijających się (na tak zwanych rynkach wschodzących – ang. *emerging markets*)⁷⁴. Wiąże się to ze zdolnością banków do mobilizowania kapitału pojedynczych inwestorów w celu sfinansowania średnich a nawet dużych przedsięwzięć. Na rynkach wschodzących to właśnie niedobór kapitału jest zazwyczaj jedną z głównych barier rozwoju gospodarki. Z drugiej strony warto zauważyć, że im dany system bankowy ma lepszą reputację, tym większe istnieje ryzyko wycofania jej przez niektóre banki i nadużycia zaufania swoich klientów – poprzez podejmowanie nadmiernego ryzyka, aby zwiększyć swoją rentowność, i jednoczesne narażanie na straty wierzycieli.

Ponadto istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność jest konkurencja międzybankowa. Jak wskazuje Belg (2007), zakres regulacji wyznacza optymalną wielkość strumienia gotówki (wkładów), jaką optaca się przyciągnąć bankom, które są nastawione

⁷¹ Opiela i Nikiel (2002).

⁷² Freixas i Santomero (2003).

⁷³ Freixas i Santomero (2003).

⁷⁴ Opiela i Nikiel (2002).

na maksymalizację zysku⁷⁵. Stopień konkurencji nie musi jednak być uzależniony od liczby banków działających w systemie. Badania empiryczne dowodzą, że ich ilość nie jest skorelowana z efektywnością systemu bankowego, jeśli weźmie się pod uwagę wpływ, jaki wywierają na nią inflacja i otoczenie regulacyjne⁷⁶.

Czynniki zmniejszające efektywność

Podstawowym czynnikiem zmniejszającym efektywność systemu bankowego jest zbyt ryzykowne gospodarowanie pieniędzmi wierzycieli. Chęć osiągnięcia wysokiego zysku może prowadzić do podejmowania nietrafnych decyzji inwestycyjnych. Ponadto bank może nie mieć wystarczająco silnych bodźców do poświęcania wysokich nakładów na sprawowanie monitoringu swoich dłużników, co prowadzi do utraty wiarygodności.

Kolejną przyczyną mniejszej efektywności działania całego systemu bywa brak stosowania przez banki obiektywnych kryteriów przy wyborze projektu, który zostanie sfinansowany. Jeśli banki stosują preferencyjne warunki wobec podmiotów powiązanych z nimi lub wskazanymi politycznie, mechanizm efektywnej alokacji zasobów zostaje zakłócony i straty ponosi cała gospodarka. Tego typu praktyki, kiedy są szeroko stosowane, mogą przyczynić się do wyraźnego obniżenia wzrostu gospodarczego. Jednak były one wykonywane nawet w państwach o wysoko rozwiniętym systemie finansowym, na przykład w postaci subsydiowania kredytów hipotecznych, eksportu czy działalności małych przedsiębiorstw⁷⁷. Tego typu zjawiskom mają zapobiegać art. 79-79c Prawa bankowego, które zakazują uprzywilejowanego traktowania podmiotów blisko związanych z bankiem.

Obserwuje się także tendencję do współpracowania tylko z tymi klientami, do których banki mają już zaufanie. W związku z tym można zaproponować im korzystniejsze warunki, a bank ponosi mniejsze ryzyko⁷⁸. Natomiast kontrahentom, z którymi banki nie współpracowały wcześniej, udziela się kredytów krótkoterminowych obciążonych niższym ryzykiem. Takie zróżnicowanie klientów może doprowadzić do niesfinansowania najlepiej zapowiadających się projektów. Jest to charakterystyczne dla rynków w państwach rozwijających się, gdzie dochodzi do wielu nieprawidłowości, na przykład egzekucja zobowiązań jest zbyt droga i trudna do osiągnięcia.

Wskazuje się, że jedną z przyczyn mniejszej efektywności systemu bankowego jest również taka jego struktura własnościowa, w której znaczną rolę odgrywają banki kontrolowane przez państwo. Uważa się, że podmioty te są mniej nastawione na konkurencyjność i częściej poddają się doraźnym wpływom politycznym, nie mówiąc o sytuacjach, kiedy ich zarządy są obsadzone przez polityków.

Niestabilność systemu bankowego

Wymienione wyżej czynniki, które zmniejszają efektywność systemu bankowego, mogą doprowadzić do poważnych zakłóceń w jego działaniu. Powstanie i funkcjonowanie banków, chociaż w swej istocie rozwiązuje problemy wynikające z zawodzenia mechanizmu rynkowego, skutkuje powstaniem nowych niedoskonałości. Wierzyciele banków powinni nadal kontrolować działalność podmiotów, którym powierzyli swoje pieniądze, gdyż banki, aby osiągnąć dochód, podejmują w swoich działaniach ryzyko. Bez odpowiedniej kontroli ze strony wierzycieli dana instytucja może stracić poczucie odpowiedzialności wobec nich i zaangażować się w zbyt niebezpieczne przedsięwzięcia celem osiągnięcia dodatkowych zysków, co jest rodzajem hazardu moralnego. Może to doprowadzić do utraty znacznej części zarządzanych środków. Czuwanie przez wierzycieli banku nad poziomem ryzyka, jakie podejmuje bank w swojej działalności, napotyka jednak problemy analogiczne

⁷⁵ Begg, Fischer i Dornbusch (2007b), str. 122.

⁷⁶ Demirgüç-Kunt, Laeven i Levine (2004), str. 611.

⁷⁷ Freixas i Santomero (2003).

⁷⁸ Barth, Caprio i Levine (2006), str. 23.

do tych, z którymi mieliśmy do czynienia, omawiając sytuację podmiotów indywidualnych zainteresowanych zainwestowaniem swoich pieniędzy. Z jednej strony ze względu na efekt „jazdy na gapę” wierzyciele nie mają motywacji do zbierania i analizowania informacji na temat działalności banku, z drugiej strony – dokonywanie tych czynności na bieżąco wymaga wysokich nakładów, specjalistycznej wiedzy i systematyczności.

Na szczególnie duże niebezpieczeństwo utraty swoich pieniędzy są narażeni wierzyciele instytucji, które popadają w kłopoty finansowe⁷⁹. Ze względu na problemy z płynnością często poszukują one dodatkowych źródeł finansowania działalności, a jednym ze sposobów na osiągnięcie tego celu jest szybkie przyciągnięcie nowych depozytów. W związku z tym decydują się one zaproponować warunki bardziej atrakcyjne od konkurencji. Aby się jednak z tego zobowiązania wywiązać, muszą zaangażować się w działalność bardziej ryzykowną od innych. Jest to szczególnie niebezpieczny rodzaj hazardu, ponieważ bank już znajduje się w złej sytuacji i nawet stosunkowo niewielkie niepowodzenie może grozić utratą jego płynności.

Na banki oddziałują także mechanizmy, które częściowo zapobiegają takim niebezpieczeństwom. Banki zdają sobie sprawę, że większość środków jest im powierzona na krótki okres, podczas gdy ich zobowiązania są długoterminowe. W związku z tym utrata reputacji może mieć dla nich bardzo poważne konsekwencje, łącznie z wycofaniem większości wkładów. Świadomość ta skutkuje wprowadzaniem samoograniczeń w wysokości podejmowanego ryzyka. Bodźce te okazują się jednak czasami niewystarczająco silne.

Istotną rolę w zmniejszeniu efektywności systemu bankowego odgrywa zjawisko paniki finansowej. Najczęściej występuje w czasie kryzysów gospodarczych, jednak nie jest to warunek konieczny. Wystarczy, aby klienci banku powzięli niekoniecznie prawdziwe podejrzenie o jego złej kondycji finansowej. W banku pieniądze z wkładów są wyptacane wszystkim klientom do pełnej wysokości w kolejności przyjścia. W związku z tym, jeśli bank może upaść, racjonalne ze strony klientów jest jak najszybsze stawienie się w jednym z jego oddziałów w celu pobrania środków złożonych na koncie. Z drugiej strony aktywa banku są znacznie mniej płynne niż jego zobowiązania. W sytuacji paniki finansowej bank może być zmuszony wycofywać środki pieniężne z inwestycji, w które wcześniej się zaangażował, ponosząc przy tym znaczne straty. W ten sposób nawet nieprawdziwa plotka o złej kondycji finansowej banku może doprowadzić do jego bankructwa. Wynika to z faktu, że deponecenci nie potrafią ocenić wartości aktywów banku. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, bank powinien utrzymywać aktywa, których wartość likwidacyjna jest wyższa od wysokości jego zobowiązań⁸⁰. W przeciwnym razie pogłoski o zbliżającej się upadłości mogą stać się samospełniającą się przepowiednią.

Zjawisko paniki finansowej głęboko oddziałuje na efektywność całego systemu bankowego, powodując jej trwały spadek. Dzieje się tak z przyczyn krótko- i długookresowych. Krótkookresowo bank musi wycofać się z inwestycji, które wcześniej uznał za wysoko dochodowe. W związku z tym nie dochodzi do alokacji środków finansowych w projektach, które zapewniają najwyższą stopę zwrotu i zmniejsza się efektywność działania całej gospodarki.

Długookresowe następstwa polegają na tym, że klienci banku, który nie oddał złożonych w nim środków, mogą być zniechęceni do powierzania jakichkolwiek pieniędzy instytucjom finansowym. Zjawisko to, jeśli występuje na szeroką skalę, przyczynia się do znacznego ograniczenia kapitału, jakim dysponują banki. W związku z tym duża część inwestycji jest dokonywana przez słabiej od banków poinformowane podmioty indywidualne, co prowadzi do gorszej alokacji zasobów w społeczeństwie i zmniejszenia dobrobytu. Ponadto przedsiębiorstwom średniej wielkości trudniej zdobyć środki na finansowanie swojej dzia-

⁷⁹ Wittman (2006), str. 296.

⁸⁰ Diamond i Dybvig (1986).

falności. Spada także możliwość podziału ryzyka pomiędzy podmioty wymiany rynkowej, która wynika z usług świadczonych przez instytucje finansowe.

Ponadto rynki finansowe, w tym system bankowy, charakteryzują się skomplikowaną siecią powiązań pomiędzy graczami, którzy na nich działają. Utrata płynności przez jeden z banków może doprowadzić do powstania zatoru płatniczego, który pozbawi płynności wiele innych podmiotów. W ten sposób powstaje efekt domina. W literaturze anglojęzycznej porównuje się to zjawisko do choroby zakaźnej (ang. *contagiom effect*). Rynek bankowy jest więc znacznie bardziej współzależny od swoich uczestników niż inne rynki⁸¹. Działalność bankowa odznacza się zatem wysokim ryzykiem systemowym, a kryzys systemu bankowego zwykle silnie oddziałuje na wzrost gospodarczy, stopień realizacji budżetu, deficyt budżetowy, kurs walutowy i bilans płatniczy⁸². Ponadto bywa, że zagraża on bankom zagranicznym, przenosząc straty do gospodarek innych krajów.

Dlatego też zjawisko paniki finansowej może znacznie obniżyć krótkookresową efektywność sektora bankowego, a także doprowadzić do jej trwałego spadku i znacznego pogorszenia stanu całej gospodarki. Jest ono w dużej mierze uwarunkowane psychologicznie. W najlepiej rozumianym interesie banków leży nie tylko dobre inwestowanie powierzonych im środków i bieżące monitorowanie związanego z tym ryzyka, ale także utrzymywanie wierzycieli w przekonaniu, że czynności te są wykonywane⁸³. W ostateczności doraźnym środkiem zatrzymania paniki finansowej może być zamrożenie wymienialności depozytów na gotówkę. W radzeniu sobie z tym zjawiskiem, a także w rozwiązaniu innych wyżej omówionych problemów systemu bankowego, mogą jednak pomóc odpowiednio skonstruowane regulacje, szczególnie wprowadzenie instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy oraz ubezpieczenie depozytów⁸⁴.

Efektywność a stabilność

Warto dokonać analizy zależności występujących pomiędzy tak zdefiniowaną efektywnością systemu bankowego a jego stabilnością, której osiągnięcie jest wymieniane jako podstawowy cel ingerencji państwa ze sferą działalności bankowej. Elementy zapewniające stabilność systemu bankowego to oprócz efektywnego nadzoru – przede wszystkim odpowiednia polityka makroekonomiczna, rozwinięta infrastruktura publiczna i dyscyplina rynkowa⁸⁵. Właśnie ta ostatnia jest wspólnym mianownikiem stabilności i efektywności.

Jak to zostało wyżej wykazane, powstanie banków tylko wówczas prowadzi do efektywnej alokacji dóbr w gospodarce, kiedy przedsiębiorstwa bankowe spełniają wysokie standardy działania i nie dochodzi do takich zjawisk, jak hazard moralny w zarządzaniu pieniędzmi deponentów czy negatywna selekcja kredytobiorców. Bez dyscypliny rynkowej nie osiągnie się również stabilności systemu bankowego. Wynika z tego, że banki, w których dochodzi pod tym względem do nieprawidłowości, są gorzej zarządzane, a tym samym bardziej podatne na wszelkiego rodzaju zawirowania, co może prowadzić do utraty płynności czy upadłości.

Ponadto brak stabilności systemu bankowego powoduje tak duże straty w całej gospodarce, że nie może być wówczas mowy o wysokiej efektywności działania. Szacuje się, że upadłości banków w latach 1980–2005 w krajach rozwijających się kosztowały co najmniej bilion dolarów amerykańskich. Podobnej wielkości mogą być straty wywołane przez kryzys bankowy w Japonii⁸⁶. Natomiast w kwietniu 2009 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował, że obecny kryzys będzie kosztował światową gospodarkę

⁸¹ Heremans (2000), str. 954.

⁸² Heremans (2000), str. 958.

⁸³ Jahera, Yost i Bertus (2007).

⁸⁴ Diamond i Dybvig (1986).

⁸⁵ Kaszubski (2006), str. 25.

⁸⁶ Levine (2005), str. 9.

ok. 4 biliony dolarów⁸⁷. W sytuacji zagrożenia kryzysem finansowym konflikt pomiędzy stabilnością systemu a jego efektywnością jest tylko pozorny. Utrata stabilności zwykle wiąże się ze stratami, które ciężko nawet oszacować. Jej utrzymanie musi pociągać pewne koszty, lecz są one dużo mniejsze od tych, jakie wynikałyby z jej utraty. Z tego punktu widzenia dążenie do zapewnienia stabilności systemu bankowego znajduje także uzasadnienie w postulatcie zwiększania jego efektywności.

Z drugiej strony – pewien stopień efektywności jest niezbędny do uzyskania przez banki chociaż minimalnej odporności na różnego rodzaju negatywne oddziaływania zewnętrzne, które mogłyby doprowadzić do utraty stabilności. Za przykład może posłużyć sytuacja, w której na skutek nieefektywnego działania bank nie może zwiększyć kapitałów własnych, co ujemnie wpływa na jego stabilność⁸⁸.

W świetle tych rozważań – zakładając brak regulacji na rynku – należałoby uznać, że stabilność i efektywność systemu bankowego albo nie występują w ogóle, albo występują jednocześnie. Twierdzenie to, chociaż może stać w opozycji do powszechnego przekonania czy intuicji w nauce bankowości, wydaje się być uzasadnione na gruncie teoretycznym.

⁸⁷ Zob. <http://www.imf.org/external/np/tr/2009/tr042109.htm> na dzień 21 czerwca 2009 r.

⁸⁸ Zaleska (1999), str. 179.

4

Regulacje

Czym są regulacje?

Jak wspomniano na początku pracy, w ujęciu ekonomicznym sankcja jest rodzajem ceny nakładanej na określone zachowanie. W związku z tym każda regulacja jest systemem bodźców, który modyfikuje sposób działania poszczególnych podmiotów. Banki dążą do osiągnięcia zysku, ale – jak wykazano wyżej – ich racjonalne zachowanie nie musi prowadzić do rozwiązań zwiększających efektywność systemu bankowego. Dlatego też według analizy ekonomicznej prawa ingerencja państwa poprzez wprowadzanie regulacji ma uzupełniać mechanizm rynkowy, przywracać jego prawidłowe funkcjonowanie⁸⁹. W związku z tym ich zastosowanie powinno skutkować większą efektywnością systemu bankowego.

Jednak obecnie w nauce prawa bankowego uznaje się, że podstawowym celem wprowadzenia regulacji jest chęć zapewnienia stabilności systemu. Kaszubski (2006) wskazuje, że każda regulacja powinna dążyć przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa poprzez eliminację nadmiernego ryzyka w działalności bankowej⁹⁰. Znajduje to odzwierciedlenie w polskim prawie, bowiem art. 133 Prawa bankowego za główne cele nadzoru, który jest jednym z podstawowych narzędzi wpływu państwa na działanie systemu bankowego, uznaje zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działania banków z obowiązującymi przepisami prawa.

Jeśli jednak przyjąć, że niestabilność i brak bezpieczeństwa wynikają z niedoskonałości mechanizmów rynkowych, co przejawia się właśnie w podejmowaniu nadmiernego ryzyka przez banki, dążenie do stabilności również będzie musiało polegać na uzdrowieniu sposobu działania rynku, a zadaniem regulacji będzie taka modyfikacja bodźców oddziałujących na poszczególne podmioty, która wyeliminuje zachodzące patologie⁹¹. Tak więc, uwzględniając stan systemu bankowego po wprowadzeniu do niego regulacji, dążenie do osiągnięcia stabilności i efektywności tego systemu teoretycznie nie musi się wykluczać, a właściwie powinno się uzupełniać.

Cele regulacji

Aby wyeliminować nadmierne ryzyko, regulacja musi przede wszystkim zniwelować skutki wyżej opisanych zjawisk wynikających z nierównego dostępu do informacji i efektów zewnętrznych. W analizie ekonomicznej prawa postuluje się wprowadzenie regulacji wówczas, kiedy instrumenty prywatnoprawne nie wystarczają do unormowania stosunków między stronami w ten sposób, aby zapewnić efektywność alokacji zasobów⁹². Z pewnością jest to jedna z takich sytuacji.

Celem regulacji ma być osiągnięcie takiego stanu, kiedy bank pożycza pieniądze tylko wówczas, gdy otrzyma je z powrotem, oraz systematycznie monitoruje ryzyko kredytowe⁹³. Szczególnie ważne jest, aby regulacja nie zachwiała przy tym mechanizmu kreacji płynności przez banki. Mogłoby to mieć nieodwracalne skutki dla gospodarki⁹⁴. Kolejnym

⁸⁹ Heremans (2000), str. 954.

⁹⁰ Kaszubski (2006), str. 13.

⁹¹ Heremans (2000), str. 952.

⁹² Wittman (2006), str. 125.

⁹³ Diamond i Dybvig (1986).

⁹⁴ Diamond i Dybvig (1986).

zadaniem regulacji jest ograniczenie częstotliwości i skali zjawiska paniki finansowej. Jak wspomniano wyżej regulacja może służyć także obniżaniu kosztów transakcyjnych, na przykład wprowadzając jednolite standardy wykonywania pewnych czynności.

Niektóre regulacje są wprowadzane w celu wykrywania prób „prania pieniędzy”⁹⁵. W Polsce obowiązki z tym związane nakładają art. 106-17 Prawa bankowego oraz ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu⁹⁶. W szczególności na podstawie art. 8 ust. 1. tej ustawy bank przyjmujący dyspozycję lub zlecenie klienta do przeprowadzenia transakcji, której równowartość przekracza 15 000 euro, ma obowiązek zarejestrować taką transakcję, również gdy jest ona podzielona na parę operacji, a okoliczności wskazują, że są one ze sobą powiązane. Ponadto na podstawie art. 8 ust. 3. bank przyjmujący dyspozycję lub zlecenie klienta do przeprowadzenia transakcji, której okoliczności wskazują, że wartości majątkowe mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, ma obowiązek zarejestrować taką transakcję, bez względu na jej wartość i charakter. Zgodnie z art. 11 ust. 1. banki przekazują Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej informacje o transakcjach zarejestrowanych zgodnie z art. 8 ust. 1 i 3.

4

Strategiczny wybór

Nie należy jednak wpaść w pułapkę idealizowania regulacji jako nieposiadającego wad środka do rozwiązywania problemów występujących na wolnym rynku. W praktyce wyeliminowanie wszystkich jego niedoskonałości w ten sposób nie udało się nikomu i prawdopodobnie nie jest możliwe. Każda regulacja jest ekonomiczną grą, w której każdy z podmiotów dąży do realizacji przede wszystkim swoich indywidualnych celów⁹⁷. W dodatku po jej wprowadzeniu na rynku pojawia się nowy gracz – podmiot regulujący, mający tak samo jak inni swoje indywidualne interesy, które nie zawsze są tożsame z interesami pozostałych graczy. Jako przykład podaje się, że w interesie podmiotu regulującego jest zachowanie dobrej reputacji. W związku z tym ma on dodatkową motywację do ratowania banków, które znajdują się na granicy upadłości, nawet jeśli dzieje się to kosztem zwiększenia obciążeń podatników⁹⁸. Należy jednak zwrócić uwagę, że dobra reputacja systemu bankowego i organu regulującego służy całemu społeczeństwu, dlatego dbanie o nią kosztem doraźnego rachunku ekonomicznego może być do pewnego stopnia uzasadnione.

Ponadto regulacja, modyfikując bodźce, jakie oddziałują na poszczególne podmioty, nakłada dodatkowe koszty, związane na przykład z koniecznością dostosowania działalności do nowych wymogów lub niewykorzystywaniem pieniędzy gromadzonych tytułem stosownych rezerw. W takiej sytuacji wyższe koszty skutkują tym, że w niektórych sytuacjach, choć na rynku nieuregulowanym dane usługi bankowe byłyby opłacalne, po wprowadzeniu regulacji już takie nie są i nie dochodzi do zawarcia transakcji. Zjawisko to w języku angielskim określane jako *deintermediation*⁹⁹. Odpowiedzią banków, dążących do obsłużenia jak największej liczby dochodowych transakcji, na podwyższenie kosztów wynikające z wprowadzenia regulacji jest z reguły zastosowanie nowych instrumentów i technologii, które pozwalają na ich ponowne obniżenie.

Z tych powodów za pomocą regulacji nie udaje się osiągnąć jednocześnie wszystkich stawianych przed nią celów i trzeba dokonać strategicznego wyboru pomiędzy proporcjami, w jakich będzie ona dążyć do realizacji postulatów stabilności, efektywności i wolnej konkurencji. Należy przy tym uwzględnić również sposób uregulowania innych, zagranicz-

⁹⁵ Freixas i Santomero (2003).

⁹⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz.1505 ze zm.

⁹⁷ Freixas i Santomero (2003).

⁹⁸ Heremans (2000), str. 969.

⁹⁹ Heremans (2000), str. 968.

nych systemów, które, jeśli są dużo bardziej efektywne, mogą przyciągać do siebie kapitał z mniej konkurencyjnych rynków.

W literaturze anglojęzycznej do regulacji często odnosi się pojęcie *safty net*, tym samym postuluje się, aby pełniła ona rolę niejako siatki, która będzie podtrzymywała system, w momencie kiedy on sam straci równowagę. Jednak inaczej niż w przypadku lino-skoczków, siatka ta oddziałuje na system finansowy także wówczas, gdy jest on stabilny, ograniczając możliwości ruchu.

Podejścia do regulacji

Obecnie wyróżnia się trzy podejścia do regulacji systemu bankowego. Pierwsze z nich można w uproszczeniu sprowadzić do sentencji XVIII-wiecznych fizjokratów – *laissez fair* (fr. pozwólcie czynić). Zgodnie z nim, mechanizm rynkowy, chociaż niekoniecznie doskonały, najlepiej funkcjonuje bez ingerencji ze strony regulacji. Próby zastosowania jakichkolwiek narzędzi regulacyjnych doprowadzają do zmiany bodźców oddziałujących na poszczególne podmioty i wypaczenia procesów rynkowych, tym samym tylko pogłębiając ewentualne kryzysy systemu.

Druga koncepcja nazywana jest podejściem interesu publicznego. Jej zwolennicy uważają, że rynek bankowy jest niereformowalnie niedoskonały. Regulacja takiego systemu jest potrzebna, bo w przypadku jej braku banki znajdują się pod wpływem silnych bodźców skłaniających do nadmiernego zwiększania ryzyka. Poza tym na skutek konkurencji kilka najbardziej efektywnych banków może uzyskać pozycję dominującą na rynku i doprowadzić do nadmiernej koncentracji¹⁰⁰. W związku z tym warunkami zaistnienia dobrze działającego systemu bankowego muszą być odpowiednio skonstruowane: regulacje, nadzór i ubezpieczenie depozytów¹⁰¹.

Trzecia koncepcja to z kolei podejście interesu prywatnego. Podkreśla ona rolę, jaką w procesie stanowienia prawa odgrywają konkurujące ze sobą grupy interesów. Powstanie danej regulacji jest wynikiem ścierania się wpływów zainteresowanych nią stron. Wskazuje się, że w procesie tworzenia regulacji systemu bankowego najczęściej dochodzi do konfrontacji następujących grup lobbujących: banków dużych i banków małych, banków i zakładów ubezpieczeń, banków i ich klientów¹⁰². Właśnie oddziaływanie na regulację systemu bankowego różnych grup interesów zdaniem niektórych badaczy tłumaczy powstanie w latach 30. XX wieku przekonania, że problemem zagrażającym stabilności systemu bankowego jest wysoka konkurencja a jej ograniczenie doprowadzi do wyeliminowania ryzyka systemowego¹⁰³. Jak się później okazało – przekonanie to nie znalazło uzasadnienia w rzeczywistości. Właśnie po jego obaleniu doszło do głębokiej deregulacji rynku bankowego w latach 80., co doprowadziło do wyraźnego wzrostu konkurencji w bankowości, a także efektywności i stabilności systemu.

Zwolennicy teorii interesu prywatnego uważają ponadto, że niebezpieczeństwo hazardu moralnego w dużej mierze wynika z niedoskonałości informacyjnych występujących na rynku. Wprowadzenie silnego nadzoru tylko częściowo rozwiązuje ten problem, jednocześnie ograniczając efektywność całego systemu. Dlatego też skuteczniejsze jest zastosowanie regulacji, które nakazują bankom ujawnianie informacji o prowadzonej przez nie działalności¹⁰⁴. Przy ich użyciu rynek może monitorować ryzyko, jakie podejmują poszczególne instytucje. Mechanizm rynkowy nie zostaje więc zastąpiony poprzez regulację, ale udoskonalony. Jako przykład tego typu unormowania można podać obowiązek szczegółowego informowania klientów o kosztach zawieranej umowy kredytowej¹⁰⁵ lub

¹⁰⁰ Freixas i Santomero (2003).

¹⁰¹ Dincer i Nevapti (2005).

¹⁰² Koszner i Strahan (2000), str. 2.

¹⁰³ Heremans (2000), str. 951.

¹⁰⁴ Freixas i Santomero (2003).

¹⁰⁵ Art. 69 ust. 2 Prawa bankowego.

tworzenie mechanizmów, które skłaniają bankierów do ograniczania ryzyka – na przykład wymóg zachowania rezerw kapitałowych adekwatnych do stopnia ryzyka. Koncepcja ta wydaje się być najbliższa poglądom analizy ekonomicznej prawa.

Metody regulacji

Nie dość, że nie udało się ustanowić regulacji, która w pełni realizowałaby wszystkie stawiane przed nią cele, to system bankowy jest przedmiotem szybkich przekształceń technologicznych. Najnowsze osiągnięcia nauki, szczególnie w zakresie komunikacji na odległość, zostały szybko przyjęte w praktyce jego działań. Należy także zwrócić uwagę na to, że obecnie banki coraz częściej angażują się we współpracę z innymi podmiotami, w celu zaproponowania swoim klientom instrumentów, które wykraczają poza tradycyjnie rozumiane usługi bankowe. Chodzi tu na przykład o oferowanie produktów zawierających elementy ubezpieczenia. Ponadto niektóre czynności zbliżone do usług bankowych są wykonywane nie tylko przez banki¹⁰⁶. Często banki działają w ramach struktur holdingowych, dzieląc ryzyko swojej działalności z innymi podmiotami powiązаныmi. Z tych powodów wskazuje się na potrzebę oceny ryzyka w działalności bankowej ze względu na sprawowane przez dany podmiot funkcje, a nie ze względu na kwalifikację instytucji te funkcje sprawujących¹⁰⁷. Są to źródła nieustających zmian, jakie zachodzą w prawie bankowym. Z tych względów sposób regulacji musiał przejść w ciągu ostatnich osiemdziesięciu lat znaczącą ewolucję¹⁰⁸. Określenie pewnych ogólnych tendencji w jego rozwoju i uniwersalnych zasad, których przestrzegać powinna każda regulacja, wydaje się uwypuklać rosnącą wagę przywiązywaną do efektywności systemu bankowego.

W związku z zawodnością systemu bankowego, co szczególnie uwidoczniło się podczas Wielkiego Kryzysu, stopniowo wprowadzano kolejne metody regulacji systemu bankowego. Można je podzielić pod trzema względami. Po pierwsze, regulacje mogą mieć charakter prewencyjny lub następczy. Po drugie, mogą posługiwać się środkami strukturalnymi – które ograniczają zakres działania podmiotów i zmieniają strukturę systemu bankowego – lub ostrożnościowymi – które nie ograniczają zakresu prowadzonej działalności. Po trzecie, regulacje przyjmują perspektywę mikroekonomiczną i dążą do ochrony pojedynczych klientów banków lub perspektywę makroekonomiczną, która koncentruje się na ograniczeniu ryzyka systemowego¹⁰⁹. Oczywiście nie jest to podział rozłączny. Ochrona interesów konsumentów wpływa też na zmniejszenie ryzyka systemowego.

Historycznie pierwszymi były regulacje przyjmujące perspektywę makroekonomiczną, głównie poprzez ograniczenia strukturalne o charakterze *ex post*. Świadczy to o przywiązywaniu przez ustawodawców ograniczonej wagi do ochrony klientów banków i efektywności systemu bankowego. Na początku najbardziej istotną interwencją w mechanizm funkcjonowania systemu bankowego było wprowadzenie obok instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy – gwarantowanego przez państwo systemu ubezpieczenia depozytów bankowych. Szczegółowo narzędzie to zostanie opisane poniżej. Z czasem, ze względu na rosnące ryzyko hazardu moralnego ze strony zarządów banków, a także mając na uwadze trudności wynikające ze stosowania strategii pożyczkodawcy ostatniej szansy, niezbędne okazało się wprowadzenie innych instrumentów regulacji, które oddziałują *ex ante*¹¹⁰.

Początkowo również one miały charakter strukturalny, jak na przykład zakaz wykonywania przez banki usług wykraczających poza zakres wąsko zdefiniowanych czynności bankowych. W latach 70. XX wieku doszło do rewizji wielu z wówczas powszechnych poglądów na temat regulacji. Zauważono, że wiele ograniczeń przyczynia się do podwyż-

¹⁰⁶ Na przykład instytucja pieniądza elektronicznego w myśl art. 36 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz.U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1385) może być prowadzona w formie spółki akcyjnej.

¹⁰⁷ Heremans (2000), str. 970.

¹⁰⁸ Heremans (2000), str. 952.

¹⁰⁹ Heremans (2000), str. 959.

¹¹⁰ Heremans (2000), str. 960.

szenia kosztów działalności bankowej, zmniejszając jednocześnie efektywność systemu, nie powodując jednak w długim okresie poprawy stabilności¹¹¹. W prawie bankowym w Stanach Zjednoczonych odnosiło się to przede wszystkim do regulacji ograniczających zasięg terytorialny działania banków i rozdzielających różne typy działalności bankowej pomiędzy wyspecjalizowane banki¹¹² (jest to model anglosaski, stojący w opozycji do bankowości uniwersalnej – czyli modelu niemieckiego). Od tamtej pory zaczęto przywiązywać coraz większą wagę do efektywności działania systemu bankowego, który to cel ma niejako równoważyć dążenie państwa do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności. W związku z tym coraz szersze zastosowanie w procesie regulacji zaczęły znajdować środki ostrożnościowe, które lepiej służą bankom i ich klientom.

Prawo bankowe

Niezależnie od zamierzonego zakresu i sposobu ingerowania ustawodawcy w działalność bankową, dokonuje się tego za pomocą norm, które regulują funkcjonowanie systemu bankowego i tworzą prawo bankowe¹¹³. W doktrynie zauważa się, że prawo bankowe można podzielić na prywatne i publiczne¹¹⁴. To pierwsze składa się z norm szczególnych w stosunku do norm zawartych w przepisach Kodeksu cywilnego. Odnoszą się one przede wszystkim do umów zawieranych z klientami w zakresie dokonywania czynności bankowych. Prawo bankowe publiczne dotyczy oddziaływania państwa na banki. Ponieważ banki mogą podlegać ingerencji administracyjnej ze strony wielu organów, celowe jest rozróżnienie dwóch aspektów prawa bankowego publicznego. Z jednej strony można prawem bankowym publicznym określać normy odnoszące się do stosunków banków z organem nadzoru bankowego (prawo bankowe publiczne *sensu stricto*), z drugiej strony w zakres prawa bankowego można włączyć także normy regulujące stosunki pomiędzy bankami oraz: bankiem centralnym, instytucją gwarantującą depozyty, organami nadzorującymi rynek papierów wartościowych (w przypadku banków notowanych na giełdzie), organami nadzorującymi rynek ubezpieczeń (w przypadku banków, w skład oferty których wchodzi produkty proponowane przez firmy ubezpieczeniowe), organami nadzorującymi rynek funduszy emerytalnych oraz organami ochrony konkurencji i konsumentów¹¹⁵. Jest to prawo bankowe w szerokim rozumieniu (prawo bankowe *sensu largo*). Ze względu na niezwykle różnorodną interakcję pomiędzy bankami o organami administracyjnymi, na użytek niniejszej pracy konieczne wydaje się zawężenie prowadzonej analizy, w związku z czym autor skupia się na definicji prawa bankowego w jego wąskim rozumieniu.

Można wyróżnić trzy płaszczyzny oddziaływania prawa bankowego¹¹⁶. Po pierwsze ustanawia ono pewne wymagania w stosunku do powstawania, działania i likwidacji banków. Po drugie prawo bankowe reguluje stosunki zobowiązaniowe, których stroną jest bank. Po trzecie ustala ramy administracyjnej ingerencji organów nadzoru w działalność banków.

Instrumenty regulacji

Narzędziami regulacji systemu bankowego, które są dla niego najbardziej charakterystyczne i mają największy wpływ na jego efektywność, są ubezpieczenie depozytów i nadzór bankowy. Ze względu na rolę przez nie pełnioną, mechanizm ich oddziaływania zostanie opisany oddzielnie w dalszych rozdziałach. Należy jednak pamiętać, że zarówno doktryna prawa bankowego, jak i analiza ekonomiczna prawa wymieniają jeszcze inne instrumenty, za pomocą których regulacja udoskonala sposób funkcjonowania systemu bankowego.

¹¹¹ Heremans (2000), str. 963.

¹¹² Dokonano tego na podstawie *Banking Act of 1935* nazywanego także *Second Glass-Steagall Act*, przegłosowanego przez Kongres w 1933 r.

¹¹³ Kaszubski (2006), str. 13.

¹¹⁴ Kaszubski (2006), str. 14.

¹¹⁵ Kaszubski (2006), str. 16.

¹¹⁶ Kaszubski (2006), str. 13.

Na problemy w funkcjonowaniu banków pierwszym *panaceum* miało być wprowadzenie instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy. Dokonano tego najpierw w 1913 r. w Stanach Zjednoczonych. Stworzono tym samym możliwość interwencji państwa w sytuacji przejściowej utraty płynności przez któryś z banków, poprzez udzielenie mu krótkoterminowej pożyczki, której celem było umożliwienie bieżącego spłacania przez niego swoich zobowiązań. Tego rodzaju pomoc zwiększa jednak niebezpieczeństwo hazardu moralnego ze strony zarządów banków, które mogą podejmować zbyt wysokie ryzyko, oczekując, że w przypadku kłopotów otrzymają pomoc ze strony państwa. Na skutek tego podatnicy ponosiliby koszty ryzykownej działalności bankierów. Aby temu zapobiec, wprowadzono pewne ograniczenia w udzielaniu pomocy. Uważa się, że pożyczkodawca ostatniej szansy nie powinien interweniować, jeśli utrata płynności przez bank nie zagraża stabilności całego systemu. Jego interwencja nie powinna być dla banku oczywista. Z drugiej strony, powinni być o niej przekonani wierzyciele banku, co ma zapobiec gwałtownemu wycofaniu przez nich wkładów. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, że przy udzielaniu pomocy dojdzie do konfliktu pomiędzy ratowaniem płynności banków a realizowaniem celów polityki monetarnej. Udzielenie wysokich pożyczek bankom może doprowadzić do znacznego zwiększenia ilości pieniędzy na rynku, a w związku z tym do spadku kursu walutowego i zwiększenia inflacji.

Po drugie, wprowadzono ograniczenia w dopuszczeniu do prowadzenia działalności bankowej. Ograniczenie może dotyczyć formy działalności. Na gruncie prawa polskiego dopuszczalne jest tworzenie tylko banków państwowych, banków spółdzielczych i banków w formie spółki akcyjnej¹¹⁷. Ponadto rozpoczęcie działalności bankowej z Polsce wymaga uzyskania zezwolenia na utworzenie banku¹¹⁸, a następnie kolejnego – na rozpoczęcie działalności¹¹⁹. Aby móc utworzyć bank, należy spełnić liczne wymagania, przede wszystkim posiadać odpowiedni kapitał założycielski¹²⁰, który w Polsce na mocy art. 32 i art. 128 ust. 1 pkt. 1 Prawa bankowego nie może być nigdy niższy niż równowartość 5 000 000 euro przeliczonych według kursu średniego z danego dnia. Często zdarza się także, że wymaga się obsadzenia stanowisk kierowniczych w banku przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje zawodowe lub spełniające dodatkowe wymagania (na przykład znajomość języka kraju, w którym działa bank). Polskie prawo bankowe wymaga, aby osoby przewidziane do objęcia stanowisk w zarządzie banku, w tym stanowiska prezesa, dawały rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, przy czym co najmniej dwie z nich muszą mieć odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe oraz posługiwać się językiem polskim¹²¹. W ten sposób można zapewnić obecność w zarządzie banku osób, które nie mają tendencji do podejmowania zbyt wysokiego ryzyka kosztem bezpieczeństwa wiarytelności klientów, czy to na skutek niewiedzy, czy też skłonności osobistych. Ponadto należy podkreślić, że Prawo bankowe stawia również wymóg wyposażenia zakładanego banku w odpowiednie pomieszczenia i przedstawienia trzyletniego planu jego działalności¹²². Daje to dodatkową gwarancję ograniczenia dostępu do rynku bankowego osób nieodpowiedzialnych.

Duży wpływ na zakres działalności banków ma sposób zdefiniowania czynności bankowych. Zbyt wąskie ich określenie skutkuje wprowadzeniem ograniczeń strukturalnych na rynku bankowym. Wydaje się, że obecny zakres, określony w art. 5 Prawa bankowego, przy uwzględnieniu dopuszczenia banków do wykonywania innych czynności na podstawie art. 6, pozwala na prowadzenie wszechstronnej działalności. Niemniej, ze względu na gwałtowny rozwój technologiczny, konieczna wydaje się okresowa rewizja tego katalogu tak, by nie ograniczał rozwoju systemu bankowego.

¹¹⁷ Art. 12 Prawa bankowego.

¹¹⁸ Art. 30a i nast. Prawa bankowego.

¹¹⁹ Art. 36 Prawa bankowego.

¹²⁰ Heremans (2000), str. 964.

¹²¹ Art. 30 ust. 1 pkt. 2 Prawa bankowego.

¹²² Art. 30 ust. 1 pkt 1b i pkt 4.

Kolejnym narzędziem regulacji systemu bankowego jest zobowiązanie banków do utrzymywania kapitału zakładowego proporcjonalnego do zakresu ich działalności¹²³. Taki wymóg nakłada też art. 126 Prawa bankowego. W ten sposób można zwiększyć motywację właścicieli banku do monitorowania jego działalności i forsowania polityki ograniczającej grożące bankowi niebezpieczeństwa. Gdyby ich zaangażowanie byłoby stosunkowo niewielkie, mogliby oni nie mieć wystarczających bodźców do przeznaczania nakładów na badanie ryzyka ponoszonego przez ich bank. Wymagania kapitałowe wobec banku były tradycyjnie ustalane jako procent posiadanych aktywów. Ponieważ metoda ta nie uwzględniała stopnia ryzyka podejmowanego przez bank (które może znacznie różnić się pomiędzy poszczególnymi instytucjami), a więc była mniej dotkliwa dla banków ponoszących wyższe ryzyko i osiągających dzięki temu wyższe zyski, skonstruowano odpowiednie współczynniki adekwatności kapitałowej ważące ilość aktywów ryzykiem¹²⁴. Obecnie znajdują one odzwierciedlenie w Nowej Umowie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i wymaganiach stawianych przez Dyrektywę 2006/49/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych¹²⁵. W Polsce obowiązek utrzymywania kapitałów adekwatnych do ponoszonego ryzyka wynika z art. 128 ust. 1 pkt. 2 Prawa bankowego. Dzięki odpowiednio skonstruowanym wymogom kapitałowym równoważone są bodźce do podejmowania przez zarząd banku nadmiernego ryzyka w wyniku mechanizmu hazardu moralnego.

Powszechnie wymaga się również od banków utrzymywania odpowiedniej stopy wypłacalności. Jest to głównie instrument polityki pieniężnej, który odgrywa podstawową rolę w mechanizmie kreacji pieniądza¹²⁶. W prawie polskim wymóg taki nakłada art. 128 ust. 1 pkt. 3 Prawa bankowego. Pojawiły się także postulaty wprowadzenia wymogu utrzymywania rezerwy wysokości 100% posiadanych przez bank depozytów¹²⁷. Ograniczenia takie musiałyby jednak doprowadzić do zakłócenia mechanizmu kreacji pieniądza. Po wprowadzeniu tego obowiązku albo powstałyby w miejsce banków instytucje, które kreowałyby płynność (przestrzegając wymogu posiadania niższych rezerw), albo doszłoby do trwałych zakłóceń w obiegu pieniężnym.

Ponadto od banków wymaga się spełniania różnorodnych wymogów sprawozdawczych, odnosi się do tego również wyżej wymieniona Nowa Umowa Kapitałowa. Regulacje takie przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości sektora bankowego i ułatwiają jego monitorowanie zarówno podmiotom publicznym, jak i prywatnym¹²⁸. Niektórzy badacze uważają, że regulacje, dokonujące tego rodzaju modyfikacji w sposobie działania rynku są wyższej od innych jakości. Warto zauważyć, że ta wysoka jakość nie musi oznaczać ich większej uciążliwości dla banków. Opiera się ona raczej na nadaniu regulacji odpowiedniego zakresu i stosowaniu środków proporcjonalnych do ryzyka¹²⁹. Badania jakości regulacji, które brały pod uwagę 98 czynników podzielonych na 8 kategorii¹³⁰, wykazały, że państwa postkomunistyczne, które w większym stopniu wprowadziły podczas reform prawa bankowego zasady ujawniania wysokości ryzyka podejmowanego przez banki, osiągnęły także wyższy realny wzrost gospodarczy. Jako państwa postkomunistyczne, które wprowadziły najlepszą regulację sektora bankowego, autorzy studium wymienili Polskę, Węgry i Estonię¹³¹.

¹²³ Heremans (2000), str. 964.

¹²⁴ Pierwsza definicja adekwatności kapitałowej została sformułowana w Umowie Kapitałowej z 1988 r. Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Umowa stanowiła, że fundusze własne powinny stanowić nie mniej niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Rozwiązania te odnosiły się jednak tylko do ryzyka kredytowego, w 1996 r. zaczęto uwzględniać także ryzyko rynkowe.

¹²⁵ Dz.U. Unii Europejskiej z 2006 r. Nr 177 poz. 201.

¹²⁶ Begg, Fischer i Dornbusch (2007b), str. 110.

¹²⁷ Diamond i Dybvig (1986).

¹²⁸ Dincer i Nevapti (2005).

¹²⁹ Dincer i Nevapti (2005).

¹³⁰ 1) wymagania kapitałowe, 2) pożyczki, 3) struktura własnościowa banków, 4) wymagania wobec kadry zarządzającej, 5) obowiązki raportowania, 6) postępowanie naprawcze, 7) nadzór, 8) ubezpieczenie depozytów.

¹³¹ Dincer i Nevapti (2005).

Wskazuje się, że oprócz stosowania odpowiednich narzędzi, ważny jest też sposób ich skonstruowania. Aby osiągnąć cele stawiane przed regulacją, potrzebne są odpowiednie standardy jej stanowienia. Jako przykład podaje się tu brytyjskiego regulatora rynku (Financial Services Authority), który ma obowiązek przedstawiać analizę każdej propozycji normatywnej pod kątem korzyści i kosztów, jakimi będzie skutkować jej wprowadzenie¹³². Regulacja może pozytywnie wpływać na stabilność i efektywność systemu bankowego tylko wówczas, kiedy będzie spełniać postawione przed nią zadania. Efektywność systemu bankowego jest więc w tym przypadku pochodną efektywności działania ustawodawcy. Rafał Stroiński zauważa, że polega to nie tylko na skuteczności w zakresie egzekucji prawa, ale również funkcjonalności zastosowanych rozwiązań¹³³. Regulacja ma być oprzyrządowaniem naturalnych tendencji i procesów¹³⁴.

Wyniki badań empirycznych

Badania empiryczne dotyczące związków pomiędzy rodzajem zastosowanych narzędzi regulacji systemu bankowego a jego efektywnością wykazały, że wzrost marży odsetkowej oraz wyniku kosztów operacyjnych jest silnie pozytywnie skorelowany z ilością ograniczeń regulacyjnych o charakterze strukturalnym¹³⁵. Prowizja pobierana przez banki i koszty ich działalności są znacznie wyższe w przypadku krajów, w których większa jest liczba wniosków o zarejestrowanie banku odrzuconych na podstawie subiektywnych ocen, a także w tych, w których banki nie mogą angażować się w działalność wykraczającą poza wykonywanie wąsko zdefiniowanych czynności bankowych. Podobnie negatywny wpływ na efektywność systemu okazuje się mieć duża ilość banków będących własnością państwa. Słabsze negatywne oddziaływanie na efektywność zanotowano w odniesieniu do wysokich wymogów kapitałowych. Wydaje się, że właśnie to narzędzie regulacji sprzyja minimalizowaniu kosztów przez system bankowy. Potwierdza to przewidywania, zgodnie z którymi środki o charakterze ostrożnościowym deregulują mechanizm rynkowy znacznie słabiej niż środki oddziałujące strukturalnie.

Z drugiej strony badania te nie wykazały istotnego związku pomiędzy stopniem uregulowania działalności bankowej a stabilnością systemu bankowego, dostępem firm do finansowania zewnętrznego działalności gospodarczej czy ogólnym poziomem rozwoju systemu finansowego¹³⁶. Wzmacnianie regulacji i nadzoru daje pozytywne efekty, ale tylko w państwach o bardzo wysokim rozwoju instytucji i standardów politycznych. W krajach, w których system polityczny zmaga się z tak poważnymi problemami jak korupcja czy nepotyzm, większe zaangażowanie się państwa w działalność banków doprowadza do drastycznego spadku efektywności systemu bankowego¹³⁷.

Ponadto uzyskane wyniki zdają się potwierdzać teorię, zgodnie z którą regulacja sektora bankowego musi być postrzegana jako element szerszych instytucjonalnych ram przyjętych w danym państwie. Stopień regulacji systemu bankowego zdaje się być jednolity z przyjętym systemem prawnym i odzwierciedlać ogólne narodowe preferencje co do ochrony konsumentów, ochrony własności prywatnej i ograniczania wolności konkurencji.

¹³² Freixas X., Santomero (2003).

¹³³ Stroiński (2002), str. 549.

¹³⁴ Stroiński (2002), str. 557.

¹³⁵ Demirgüç-Kunt, Laeven i Levine (2004), str. 609.

¹³⁶ Demirgüç-Kunt, Laeven i Levine (2004), str. 618.

¹³⁷ Levine (2005), str. 11.

5

Ubezpieczenie depozytów

Jak wspomniano wyżej, gwarantowany przez państwo system ubezpieczenia depozytów bankowych (dalej nazywany ubezpieczeniem depozytów) jest formą regulacji, która w znaczący sposób modyfikuje bodźce oddziałujące na podmioty na rynku bankowym, tym samym wpływając na efektywność całego systemu. Zastosowanie tego narzędzia było reakcją na nieprawidłowości występujące w bankowości, wynikające z dużych asymetrii posiadanych informacji. W sytuacji braku ubezpieczenia klienci byli niepewni, czy odzyskają swoje pieniądze, a z drugiej strony banki w każdej chwili mogły stać się ofiarą paniki finansowej spowodowanej nie tyle przez prawdziwe informacje, ale nawet przez plotki. Ubezpieczenia te (prywatne systemy ubezpieczenia depozytów istniały już wcześniej, na przykład w Niemczech) wprowadzono po wydarzeniach Wielkiego Kryzysu. Po raz pierwszy miało to miejsce w Stanach Zjednoczonych, chociaż z inicjatywami tego rodzaju występowało już dużo wcześniej, także w innych krajach. Ponadto przypuszczano wówczas, że w obliczu kolejnego wielkiego kryzysu prywatne firmy ubezpieczające depozyty nie poradzą sobie z wypłatą wszystkich należnych odszkodowań¹³⁸. Innym powodem, dla którego wprowadzenie ubezpieczenia depozytów było uzasadnione, jest niechęć większości ludzi do podejmowania ryzyka¹³⁹. Oznacza to, że w momencie, kiedy wzrasta ryzyko, aby dana osoba zdecydowała się je podjąć, potencjalne korzyści uzyskane na skutek takiego zachowania muszą wzrastać szybciej niż ryzyko. Ubezpieczenie zmniejsza korzyści płynące z danego działania, ale jednocześnie znacznie ogranicza ryzyko strat. W związku z tym więcej osób decyduje się je podjąć.

Jednak po wprowadzeniu ubezpieczenia depozytów doszło do pewnych zmian w systemie bankowym, na skutek których sytuacja dalej się komplikowała. Aby koszty działania tej instytucji ponosiły podmioty osiągające zyski z działalności bankowej, a ewentualnymi wypłatami odszkodowań nie obciążać podatników, wprowadzono system obowiązkowych składek na ubezpieczenie. W nauce amerykańskiej zauważono, że jeśli składka ta jest równa dla wszystkich banków, pojawia się niebezpieczeństwo hazardu moralnego. Ze względu na to, że klienci i tak odzyskają swoje pieniądze, zarząd banku może czuć mniejszą odpowiedzialność przed nimi i być skłonny do ponoszenia większego ryzyka w celu uzyskania jak najlepszego wyniku finansowego. Na skutek strat tym spowodowanych spada efektywność całego systemu bankowego, a państwo, które ma wypłacić odszkodowania deponentom, finansuje ryzyko podejmowane przez banki. Jest to więc przykład występowania negatywnych efektów zewnętrznych. Proponowane sposoby ograniczenia tego zjawiska są analogiczne do działań standardowo podejmowanych przez firmy ubezpieczeniowe¹⁴⁰.

Po pierwsze, można wprowadzić składki na ubezpieczenie depozytów w wysokości proporcjonalnej do ponoszonego przez banki ryzyka¹⁴¹. Problem polega jednak na tym, że pełną informację na temat ryzyka, jakie podejmuje dany bank, ma tylko on sam. Trudno jest ocenić jakość kredytów, dla których nie istnieje żaden rynek wtórny. Wprawdzie wysnuto co do tego pewne przypuszczenia, opierające się na teorii, zgodnie z którą im wyższą stopę procentową bank proponuje swoim deponentom, tym bardziej ryzykowną działalność musi prowadzić, żeby dotrzymać swoich zobowiązań. Jednak z drugiej strony wysokie oprocento-

¹³⁸ Posner (1977), str. 335.

¹³⁹ Cooter i Ulen (2004), str. 53.

¹⁴⁰ Diamond i Dybvig (1986).

¹⁴¹ W ten sposób banki podejmujące niższe ryzyko płaciłyby mniej, tak jak osoby niepalące płacą mniej za ubezpieczenie na życie.

towanie depozytów może być efektem dobrej wewnętrznej organizacji banku, który ponosi niskie koszty działalności i w wyniku tego jest bardziej konkurencyjny. W związku z tym uzależnienie wysokości składek na ubezpieczenie od wysokości stopy procentowej depozytów mogłoby być karą dla tych, którzy działają najsprawniej i powinni zostać przez rynek nagrodzeni. Jako wskaźnik ryzyka można byłoby przyjąć także stopę procentową udzielanych kredytów. Wysoka wskazywałaby na wysokie ryzyko, jednak i w tym przypadku może być to po prostu skutek wysokich kosztów działalności. W praktyce udało się jednak skonstruować pewne sposoby ważenia wysokości składki ryzykiem i tak na mocy art. 13 ust. 2 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹⁴² część obowiązkowej rocznej składki banków na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego uzależniona jest od ryzyka ich zobowiązań pozabilansowych.

Drugą taktyką jest zabronienie dokonywania pewnych czynności, które wiążą się z wysokim ryzykiem. Chodzi więc o zastosowanie regulacji strukturalnych, które zostały opisane wyżej. W dużej mierze to właśnie istnienie ubezpieczenia depozytów uzasadnia konieczność ich wprowadzenia. W ten sposób podmiot regulujący stara się nie dopuścić, aby środki pochodzące z depozytów i ubezpieczone przez państwo były wykorzystywane do ekspansji na rynku pozabankowym. Skutkowałoby to sytuacją, w której banki dysponowałyby obfitym źródłem taniego finansowania wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej, co przyczyniałoby się do wzrostu skłonności banków do podejmowania w zakresie takiej działalności nadmiernego ryzyka, ponieważ nawet w przypadku ewentualnego niepowodzenia, deponenci odzyskaliby swoje środki. Byłby to zatem kolejny *casus*, w którym państwo ponosi część ryzyka przedsiębiorców bankowych, tym samym niejako dofinansowując ich działalność.

Po trzecie – można na bieżąco monitorować podejmowane przez banki ryzyko, co również mieści się w zakresie obecnie stosowanych narzędzi. Temat ten zostanie rozwinięty w kolejnym rozdziale.

Z drugiej strony, analizując ubezpieczenie depozytów od strony klientów, widać, że kiedy ci przestają się bać utraty środków, które przekazali w zarządzanie bankowi, całkowicie tracą motywację do monitorowania ryzyka, jakie ten bank podejmuje. Deponenci nie tylko nie mają odpowiednich narzędzi, ale przestają również oddziaływać bodźce skłaniające do kontrolowania działalności banków¹⁴³. W przypadku pełnego ubezpieczenia depozytów, kiedy deponenci nawet w przypadku bankructwa banku otrzymają swoje pieniądze z powrotem, znika ryzyko strat i nie ma sensu przeznaczanie zasobów na kontrolę działalności banków. Co więcej, wybór banku, w którym składany jest depozyt, przestaje być dokonywany ze względu na bezpieczeństwo, jakie on gwarantuje, a jedynym kryterium pozostaje wysokość stopy oprocentowania wkładów. Przy zbliżonej efektywności kosztowej wyższą stopę procentową zaproponować mogą banki podejmujące wyższe ryzyko. Na skutek tego, to one są wybierane jako pierwsze przez klientów. W ten sposób zachodzi zjawisko negatywnej selekcji i jest promowane prowadzenie działalności ryzykownej.

Oprócz omawianego wcześniej zróżnicowania wysokości opłat za ubezpieczenie depozytów, jako rozwiązanie tego problemu proponowane jest ograniczenie zakresu ubezpieczeń. W ten sposób niektórzy badacze chcieliby zwiększyć motywację wierzycieli banków do bieżącego kontrolowania ryzyka, co byłoby opłacalne, gdyby koszty kontroli były niższe od kosztów ryzyka utraty części depozytu. Jednak to rozwiązanie spotkało się z gruntowną krytyką. Wskazuje się, że uderzyłoby ono w samą istotę tego, czym jest ubezpieczenie. Jego podstawowym celem, oprócz ochrony klientów, jest zmniejszenie ryzyka systemowego. Po wprowadzeniu ubezpieczenia deponenci mogą czuć się pewni, że nawet w sytuacji bankructwa banku odzyskają swoje pieniądze. Ogranicza to ich motywację do szybkiego wycofywania pieniędzy, gdy dowiedzą się o złej kondycji finansowej banku. Dzięki temu istotnie zmniejszane jest ryzyko paniki finansowej. Jeśli natomiast

¹⁴² Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 474).

¹⁴³ Wittman (2006), str. 296.

klienci banków nie mogliby wiedzieć, czy nie stracą swoich środków, pozytywny efekt psychologiczny uzyskiwany dzięki ubezpieczeniu zniknąłby¹⁴⁴. Co więcej, nie dość że rozwiązanie to prawdopodobnie okazałoby się nieskuteczne, to jeszcze na wypłatę częściowych odszkodowań dla ubezpieczonych trzeba byłoby ponieść znaczące nakłady. W związku z tym regulacja taka nie tylko nie zwiększyłaby efektywności systemu bankowego, ale wyraźnie by ją zmniejszała.

¹⁴⁴ Diamond i Dybvig (1986).

6

Nadzór

Pojęcie nadzoru

Nadzór bankowy jest obecnie podstawą regulacji systemu bankowego. Jak wskazuje Kaszubski (2006), wszystkie instytucje prawa bankowego publicznego pozostają w sferze aktywnego działania nadzoru bankowego, dlatego chcąc analizować prawo bankowe publiczne, należy skoncentrować się właśnie na nim¹⁴⁵.

Słowo „nadzór” w języku potocznym oznacza dozorowanie, czuwanie, opiekę, kontrolę¹⁴⁶. W prawie cywilnym i karnym pojęcie to rozumiane jest właśnie w tym znaczeniu. Natomiast na gruncie nauki prawa administracyjnego wykształciła się autonomiczna instytucja nadzoru, która według niektórych autorów jest wyrazem organizatorskiej funkcji państwa¹⁴⁷. W związku z tym pojęcie „nadzór” można rozumieć na dwa sposoby. W ujęciu przedmiotowym odnosi się ono do czynności nadzorczych, natomiast w ujęciu podmiotowym – do organów te czynności wykonujących¹⁴⁸. W dalszej analizie przyjmuje się definicję przedmiotową, natomiast podmiot wykonujący czynności nadzorcze jest nazywany organem nadzoru lub nadzorczą.

Nadzór może pojawić się wewnątrz struktury państwa lub pomiędzy organami państwa a powiązanimi z nimi jednostkami, czy też pomiędzy organami państwa a jednostkami zewnętrznymi wobec systemu państwowego. Wskazuje się, że nadzór bankowy można zakwalifikować do drugiej lub trzeciej z tych grup w zależności od powiązań danego banku ze Skarbem Państwa¹⁴⁹, ponieważ w jego przypadku nie zachodzi strukturalna zależność pomiędzy organem nadzoru i podmiotami nadzorowanymi¹⁵⁰.

Ponadto nadzór może być sprawowany albo w systemie normatywnym, w którym przyjmuje się zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a działalność organu nadzoru oparta jest na zasadzie legalizmu, albo w systemie koncesyjnym, w którym należy uzyskać zgodę na rozpoczęcie działalności danego rodzaju, a działalność organu nadzoru wykracza poza weryfikację zgodności postępowania podmiotów nadzorowanych z prawem i obejmuje także wyznaczanie pewnych kryteriów technicznych ich działania¹⁵¹. W tym ujęciu nadzór bankowy miałby być rodzajem nadzoru sprawowanego w systemie normatywnym, ponieważ wszelkie działania podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego muszą znajdować umocowanie w prawie¹⁵². Niewątpliwie działania organu nadzoru są sformalizowane, ponieważ ograniczają w pewien sposób wolność gospodarczą, co zgodnie z art. 22 Konstytucji musi być unormowane w ustawie i uzasadnione przez ważny interes publiczny¹⁵³. Biorąc jednak pod uwagę rozległy zakres środków, jakim

¹⁴⁵ Kaszubski (2006), str. 17.

¹⁴⁶ Góral, Karlikowska i Koperkiewicz-Mordel (2006), str. 265.

¹⁴⁷ Góral, Karlikowska i Koperkiewicz-Mordel (2006), str. 266. Wydaje się, że na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm. – dalej nazywanej Konstytucją), która w art. 20 jako filary społecznej gospodarki rynkowej określa m.in. wolność działalności gospodarczej i własność prywatną, organizatorska funkcja państwa w dziedzinie działalności gospodarczej straciła na znaczeniu i nie jest zasadą, a wyjątkiem od niej.

¹⁴⁸ Kaszubski (2006), str. 54.

¹⁴⁹ Góral, Karlikowska i Koperkiewicz-Mordel (2006), str. 274.

¹⁵⁰ Rutkowska (2006), str. 231.

¹⁵¹ Góral, Karlikowska i Koperkiewicz-Mordel (2006), str. 266.

¹⁵² Góral, Karlikowska i Koperkiewicz-Mordel (2006), str. 274.

¹⁵³ Kaszubski (2006), str. 56.

na podstawie delegacji ustawowej dysponuje organ nadzoru w prawie polskim, teza o jednoznacznie normatywnym charakterze nadzoru bankowego jest kontrowersyjna. Wydaje się, że przy umiejętnym prowadzeniu polityki nadzorczej, Komisja Nadzoru Finansowego może mieć pewien wpływ na techniczny sposób prowadzenia działalności przez banki, chociażby za pomocą wydawanych rekomendacji. Świadczy to jednak jedynie o tym, że instytucja nadzoru bankowego ma cechy odróżniające ją od tradycyjnych form nadzoru, co uniemożliwia jednoznaczne przyporządkowanie jej do jednego z wyżej wymienionych systemów i potwierdza odrębność nauki prawa bankowego od innych dziedzin.

Instytucja nadzoru wywodzi się z tradycji policji¹⁵⁴, rozumianej przedmiotowo, jako funkcja państwa, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i wyeliminowanie ewentualnych zagrożeń. To pochodzenie do dzisiaj ma wpływ na kontekst, w jakim postrzegany jest nadzór.

Koncentruje się on na zapewnieniu przestrzegania prawa przez podmioty kontrolowane¹⁵⁵, dlatego nadzór bankowy wiąże się ściśle ze wszystkimi innymi formami regulacji systemu. Organ nadzoru bankowego kontroluje przestrzeganie nakładanych na banki obowiązków, w związku z czym skuteczność wprowadzania tych rozwiązań zależy od efektywności nadzorczy. Podejmuje on nie tylko działania kontrolne, ale w wypadku zaobserwowania nieprawidłowości – także odpowiednie czynności w celu skorygowania działania podmiotów nadzorowanych¹⁵⁶. Czynności te mogą mieć zarówno charakter władczy, jak i niewładczy.

Pomocniczy charakter nadzoru

Należy podkreślić, że stabilność i efektywność działania banku zależy przede wszystkim od niego samego. Organ nadzoru przedsięwzię działania tylko wówczas, kiedy otrzyma negatywny sygnał¹⁵⁷. Obowiązek sprawowania bieżącej pieczy nad ryzykiem podejmowanym przez bank spoczywa – jak w każdej spółce akcyjnej lub spółdzielni – na jego organach. W każdym banku funkcjonuje rada nadzorcza, której racją istnienia jest nadzór nad działalnością zarządu¹⁵⁸. Ponadto kierunek działania banku jest wyznaczany przez walne zgromadzenie, które również ma stosowne uprawnienia¹⁵⁹. Sprawowanie efektywnego nadzoru właścicielskiego jest jednym z celów wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji zawartych w art. 25–26c Prawa bankowego, które nakładają na akcjonariuszy banków obowiązek uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na przekroczenie określonych progów w liczbie posiadanych akcji banku lub głosów sprawowanych na walnym zgromadzeniu (przepisy te stosuje się odpowiednio do banków spółdzielczych).

W większości banków istnieją także wyspecjalizowane komórki, których zadaniem jest kontrola działalności banku pod kątem rodzaju i rozmiaru podejmowanego ryzyka oraz przestrzeganie procedur wewnętrznych¹⁶⁰. Taki obowiązek nakładają art. 9–10 Prawa bankowego. Wynika z tego, że polski ustawodawca kładzie wyraźny nacisk na takie zarządzanie bankiem, które będzie zapewniać jego stabilność, i postrzega rolę organu nadzoru jako instytucji, mającej za zadanie uzupełnianie niedoskonałości działania organów banku i pilnowanie, by nie popełniły one błędu, który zagroziłby ich bytowi.

Przyczyny wprowadzenia nadzoru

Istnienie nadzoru bankowego jest zatem uzasadnione niebezpieczeństwem zawodowego mechanizmu wewnętrznej kontroli w banku. Ryzyko takie istnieje jednak we wszystkich dziedzinach gospodarki. Co zatem wyróżnia system bankowy?

¹⁵⁴ Filipowicz (1984), str. 15.

¹⁵⁵ Kaszubski (2006), str. 54.

¹⁵⁶ Rutkowska (2006), str. 230.

¹⁵⁷ Kaszubski (1996), str. 27.

¹⁵⁸ Kaszubski (1996), str. 28.

¹⁵⁹ Kaszubski (1996), str. 29.

¹⁶⁰ Kaszubski (1996), str. 28.

Heremans (2000) podaje dwie przyczyny, dla których system bankowy wymaga szczególnej kontroli ze strony państwa. Po pierwsze banki są instytucjami zaufania publicznego i należy sprawdzać, czy nie nadużywają wynikających z tego przywilejów. Po drugie banki pełnią ważną rolę w mechanizmie kreacji pieniądza, który ma zasadnicze znaczenie dla polityki makroekonomicznej państwa¹⁶¹. Państwo jest zobowiązane do zapewnienia płynności finansowej w gospodarce, co byłoby niemożliwe bez nadzoru nad bankami¹⁶².

Ponadto sprawowanie nadzoru zwiększa zaufanie wobec całego systemu i obniża prawdopodobieństwo, że na skutek zachwiania finansowego jednego z banków dojdzie do masowego wycofywania depozytów. Taka panika finansowa, której występowanie uzasadnia wprowadzenie ubezpieczeń depozytów, jest zwykle spowodowana asymetriami posiadanych informacji. Ten sam problem jest przyczyną wyżej omawianych trudności, jakie mają wierzyciele, którzy chcą dokonać kontroli ryzyka podejmowanego przez bank. Zazwyczaj nie mają oni ku temu wystarczających środków – zarówno prawnych, jak i finansowych. Kolejnym uzasadnieniem wprowadzenia nadzoru są więc wyraźne asymetrie informacji występujące na rynku usług bankowych.

Problemy w tym zakresie pogłębiły się po wprowadzeniu ubezpieczenia depozytów. Jak wspomniano wyżej, każdy ubezpieczający musi kontrolować ryzyko, które podlega ubezpieczeniu. Stąd decyzja o wprowadzeniu instytucji kontrolującej ryzyko utraty depozytów jest po prostu konsekwencją ich wcześniejszego ubezpieczenia¹⁶³. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do nieodpowiedzialnego działania ze strony banków.

Poza tym jeśli każdy wierzyciel kontrolowałby bank na własną rękę, dochodziłoby do marnotrawstwa zasobów, skoro można to uczynić raz i rzetelnie. Bardziej oszczędnym rozwiązaniem jest ustanowienie niezależnego nadzorca, który w imieniu deponentów dokonuje kontroli działalności poszczególnych banków pod kątem ryzyka utraty zarządzanych przez nie wkładów.

6

Cele nadzoru

W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁶⁴ w art. 4 wymieniono zadania stojące przed Komisją Nadzoru Finansowego, która w związku z art. 67 tej ustawy od dnia 1 stycznia 2008 r. pełni także funkcje wcześniej sprawowane przez Komisję Nadzoru Bankowego. Do zadań wymienionych w art. 4 należą między innymi: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego oraz podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności. W świetle dotychczasowych rozważań wydaje się oczywiste, że aby móc zrealizować te zadania, Komisja Nadzoru Finansowego musi dokonać wyżej wspomnianego strategicznego wyboru pomiędzy zapewnieniem stabilności a efektywnością systemu bankowego, przy czym warto zauważyć, że ustawa przywiązuje dużą wagę również do tej drugiej cechy. Bez zapewnienia minimalnej efektywności rynek nie będzie działał prawidłowo. Ponadto bez wysokiej efektywności nie będzie się rozwijał w tempie konkurencyjnym w stosunku do innych rynków. W związku z tym można argumentować, że ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym rozszerza zbiór kryteriów, które organ nadzorujący powinien brać pod uwagę, realizując powierzone mu zadania.

Prawo bankowe określa w art. 133, że celem nadzoru bankowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego jest zapewnienie: bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami tej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Bezpieczeństwo środków pieniężnych na rachunkach bankowych zależy głównie od dobrej kondycji finansowej banku. W związku z tym wydaje

¹⁶¹ Heremans (2000), str. 951.

¹⁶² Freixas i Santomero (2003).

¹⁶³ Posner (1977), str. 335.

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119).

się, że Komisja Nadzoru Finansowego powinna dbać również o to, aby banki mogły działać dochodowo. Jak zauważa Rutkowska (2006) – chociaż podstawowym zadaniem nadzoru jest zapewnienie stabilności systemu bankowego, powinno być to osiągnięte przy równoczesnym zagwarantowaniu bankom elastyczności i swobody w podejmowaniu decyzji biznesowych oraz równych warunków i zasad uczestnictwa w rynku finansowym¹⁶⁵.

Środki nadzoru

Organ nadzoru wykonuje czynności kontrolne a w sytuacji wykrycia nieprawidłowości może podjąć działania, które mają na celu skłonienie banków do przestrzegania obowiązujących regulacji. Kontrola, jeśli jest prowadzona w sposób efektywny, skutkuje sprawnym stosowaniem wprowadzonych przez ustawodawcę narzędzi regulacyjnych, których wpływ omówiony został już wcześniej. Natomiast w celu doprowadzenia do dalszego ograniczenia ryzyka w działalności bankowej, organ nadzoru dysponuje wieloma autonomicznymi środkami. Po pierwsze mogą one mieć charakter ogólny, odnosić się do wszystkich banków w systemie. Uprawnienia te w obecnym stanie prawnym obejmują¹⁶⁶: ustalanie zakresu informacji o dwóch członkach zarządu, składanej w związku z art. 22b Prawa bankowego; ustalanie zakresu dokumentów dotyczących przedsiębiorcy zagranicznego, który ma wykonywać powierzone przez bank czynności w ramach umowy outsourcingowej; ustalanie zakresu dokumentów na temat założycieli banku; ustalanie wiążących banki norm płynności oraz innych norm dopuszczalnego ryzyka; ustalanie szczegółowych zasad zarządzania ryzykiem zawiązanym z działalnością powierzoną przez bank podmiotom zewnętrznym w ramach outsourcingu; składanie rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem.

Komisja Nadzoru Finansowego, aby realizować stawiane przed nią zadania, może także w razie potrzeby wydawać decyzje. Mogą one zobowiązywać bank do¹⁶⁷: podjęcia środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania norm płynności i dopuszczalnego ryzyka; zwiększenia funduszy własnych ponad wymogi kapitałowe wynikające ze szczegółowych zasad określonych dla wszystkich banków przez Komisję Nadzoru Finansowego; zaniechania określonych form reklamy; opracowania i stosowania procedur, które zapewnią utrzymanie, bieżące szacowanie i przegląd kapitału wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemu zarządzania bankiem; zastosowania szczególnych zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków lub odpisów z tytułu utraty wartości aktywów, lub szczególnego traktowania aktywów przy obliczaniu wymogów kapitałowych; ograniczenia ryzyka występującego w banku.

Środki dostępne Komisji Nadzoru Finansowego wydają się być różnorodne, a co za tym idzie umożliwiają wszechstronny wpływ na cały system. W związku z tym zauważa się, że w polskim prawie bankowym organ nadzoru pełni funkcje: licencyjną, regulacyjną, kontrolną, dyscyplinującą i prewencyjną¹⁶⁸.

Ciekawe jest spostrzeżenie Posnera (1977), według którego czynności nadzorcze można podzielić na te, jakich domagaliby się sami klienci banków – jak na przykład wymóg posiadania odpowiedniego kapitału założycielskiego, ograniczanie ryzyka w działalności – oraz te, które idą w swym rygoryzmie dalej. Te drugie nakładają na banki dodatkowe obowiązki, które przyczyniają się do znacznego zwiększenia kosztów ich działalności a w związku z tym negatywnie wpływają na efektywność całego systemu¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Rutkowska (2006), str. 247.

¹⁶⁶ Ofiarski (2008), str. 408.

¹⁶⁷ Ofiarski (2008), str. 409.

¹⁶⁸ Kaszubski (2006), str. 66.

¹⁶⁹ Posner (1977), str. 335.

Skutki nadzoru dla efektywności systemu bankowego

Ze względu na swoją podwójną rolę – kontrolę wypełniania prawa oraz możliwość nakładania zobowiązań na banki – nadzór jest najważniejszym narzędziem regulacji systemu bankowego, jeśli idzie o jego efektywność.

Wyżej opisywane badania empiryczne, wiążące celowość zwiększania regulacji i uprawnień nadzoru bankowego z jakością systemu politycznego danego kraju, potwierdzają, że instytucja nadzoru ma wpływ na efektywność systemu bankowego.

Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty wpływu nadzoru na efektywność, jakie są obecnie dostrzegane dzięki analizie ekonomicznej prawa. Po pierwsze wskazuje się na skutki wprowadzenia sankcji nakładanych na banki przez organ nadzoru w związku z udzieleniem złego kredytu. Działania takie zwiększają na pewno motywację banków do dokonywania trafnych decyzji kredytowych i bieżącego monitorowania ryzyka. Jednak sankcje te nie powinny być zbyt wysokie. W przeciwnym razie bank może uznać, że krótkoterminowo bardziej opłaca mu się odnowienie umowy kredytu, o którym wiadomo już, że nie zostanie spłacony, niż zapłacenie kary. W związku z tym taka regulacja może doprowadzić do większych strat w systemie bankowym, gdyż banki, których płynność jest zagrożona, będą ukrywały rzeczywisty stan rzeczy, zmniejszając efektywność systemu bankowego.

Po drugie zwraca się uwagę na kwestię pobierania opłat za nadzór. Według *Law and Economics* powinny być one proporcjonalne do ponoszonego przez banki ryzyka, tak jak to się dzieje w przypadku składek ubezpieczeniowych¹⁷⁰. W przeciwnym razie działa analogiczny mechanizm do opisanego przy omawianiu ubezpieczenia depozytów. Banki – wizją wyższych zysków – są zachęcane do podjęcia większego ryzyka przy ponoszeniu takich samych opłat na nadzór. Wyższe zyski umożliwią im zaproponowanie bardziej konkurencyjnych warunków. W ten sposób inne banki są niejako zmuszane do prowadzenia również ryzykownej działalności w celu utrzymania klientów.

¹⁷⁰ Wittman (2006), str. 296.

7

Podsumowanie

Powyższy wywód dowodzi tezy postawionej na początku opracowania. Także przeprowadzone badania empiryczne wskazują, że regulacje wywierają duży wpływ na efektywność systemu bankowego i istnieje silny związek pomiędzy jakością regulacji systemu finansowego i skutecznością egzekucji prawa a wielkością i stopniem rozwoju systemu finansowego oraz wzrostu gospodarczego¹⁷¹.

Po pierwsze, wpływ każdej regulacji wynika z tego, że celem jej wprowadzenia jest taka ingerencja w mechanizm rynkowy, która ma doprowadzić do jego udoskonalenia, co powinno skutkować zwiększeniem się zarówno stabilności, jak i efektywności systemu.

Po drugie, regulacja, nakładając sankcje w postaci kary pieniężnej za poszczególne zachowania, zwiększa doraźne koszty działalności banków, co zmniejsza ich efektywność kosztową i jednocześnie wpływa na efektywność całego systemu bankowego.

Po trzecie, celem regulacji jest możliwie skuteczne wyeliminowanie zjawiska, z którym wolny rynek nie potrafił sobie poradzić, a które było jego podstawowym problemem w okresie przed wprowadzeniem instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy i ubezpieczenia depozytów, to jest paniki finansowej. Prowadziła ona często do załamania się systemu bankowego, co miało bardzo poważne i nieodwracalne skutki dla całej gospodarki, a często także dla systemu międzynarodowego, jak w przypadku Wielkiego Kryzysu. Eliminacja tego zjawiska odbywa się kosztem znacznego zmodyfikowania sposobu działania rynku bankowego, niemniej jest to korzystne dla jego długoterminowej efektywności.

Z powyższych względów wpływ regulacji na efektywność systemu bankowego jest niejednoznaczny, co nie zmienia faktu, że jest niezwykle istotny, jeśli nie decydujący. Z przedstawionej analizy wynika zatem, że nie ma jednego uniwersalnego sposobu na zwiększenie efektywności działania systemu bankowego przy pomocy regulacji. Wydaje się, że stosowane narzędzia muszą być dopasowane do różnych uwarunkowań lokalnych i problemów, z jakimi może zmagać się miejscowy system gospodarczy.

Nietrafny jest więc pogląd, że rozwiązaniem wszelkich problemów związanych z efektywnością i stabilnością systemu bankowego może być deregulacja¹⁷². Skutki takich reform mogą okazać się katastrofalne. Jednak także wzmocnienie regulacji lub nawet tylko modyfikacja wprowadzonych już rozwiązań, jeśli zmiany takie nie uwzględniają podstawowych mechanizmów rządzących danym rynkiem bankowym, mogą przynieść efekty przeciwne do oczekiwanych. Wyniki wprowadzania zmian w regulacji są więc różne w zależności od tego, jaki był *status quo ante* i w jaki sposób reforma prawa bankowego oddziałuje na mechanizmy zachodzące na danym rynku¹⁷³. Nie należy jednak zapominać, że zmiany dokonywane w regulacji mogą przyczyniać się do poprawy efektywności systemu bankowego, bezpieczeństwa klientów i stabilności systemu. Wymaga to jednak takiego ich skonstruowania przez ustawodawcę, które będzie niwelowało skutki niedoskonałości działania wolnego rynku, jednocześnie nie uderzając w istotę samej działalności bankowej.

¹⁷¹ Slavova (1999), str. 25.

¹⁷² Zaleska (1999), str. 7.

¹⁷³ Berger i Humphrey (2001), str. 210.

Nasuwa się w związku z tym refleksja, że regulacja systemu bankowego może przypominać rodzaj sztuki. Znany historyk bankowości Charles P. Kindleberger wskazuje, że każdy wielki kryzys ma inne źródło i należy mu zapobiegać w inny sposób. Dlatego regulacja nie może podlegać ściśle sprecyzowanym i niezmiennym regułom¹⁷⁴.

Niestety, w procesie stanowienia prawa rolę odgrywają nie tylko czynniki merytoryczne. Zagraniczne badania empiryczne wskazują, że na proces tworzenia prawa bankowego oddziałują także w znacznym stopniu: wpływy konkurujących ze sobą grup interesów, przyjmowana przez ustawodawcę ideologia, a nawet ilość partii w parlamencie¹⁷⁵. Czynniki te należy brać pod uwagę przy proponowaniu i wprowadzaniu nowych regulacji, mających na celu zwiększenie efektywności systemu bankowego.

Obecnie zmienia się charakter regulacji. Polegają one coraz bardziej na kontrolowaniu ryzyka niż na analizie tradycyjnych współczynników finansowych¹⁷⁶. Wynika to z dynamicznych zmian zachodzących w systemie bankowym. Przeprowadzone badania pokazują, że narzędzia bazujące na ryzyku nie wpływają negatywnie na efektywność systemu bankowego, jednocześnie zwiększając jego bezpieczeństwo. Badania te nie wykazały pozytywnej korelacji marży odsetkowej i wyniku kosztów operacyjnych banków w danym kraju z wymogami adekwatności kapitałowej, co oznacza, że instrument prawie nie powoduje kosztów, jest neutralny. Warto zauważyć, że obowiązki nakładane na banki w związku z podejmowaniem większego ryzyka są swoistym podatkiem od takiego zachowania. Zatem w sposobie oddziaływania instrumentów stosowanych przez prawo bankowe i prawo finansowe zachodzi analogia.

Należy podkreślić, że instrumentem regulacji, który wpływa na efektywność systemu bankowego jedynie pozytywnie są nakładane na banki obowiązki sprawozdawcze. Niwelują one najistotniejsze problemy rynku bankowego, jakimi są asymetria informacji i związane z nią zjawiska hazardu moralnego i niewłaściwego wyboru. Przedstawione badania wskazują, że na skutek zwiększenia obowiązków sprawozdawczych, zwiększa się także kontrola rynku nad bankami, co wpływa dyscyplinująco na ich działalność.

Przedstawiona analiza wskazuje, że wszystkie podstawowe i ogólnie przyjęte narzędzia regulacji systemu bankowego zostały w Polsce zastosowane, a organ nadzoru bankowego ma w prawie polskim duże uprawnienia. W związku z tym, zgodnie z wnioskami płynącymi z przytaczanych badań empirycznych, jakość regulacji i efektywność polskiego systemu bankowego zależą od rozwoju wysokich standardów otoczenia regulacyjnego. Zarówno w Komisji Nadzoru Finansowego, jak i bankach funkcje zarządcze powinny być wykonywane przez osoby starannie i odpowiednio wykształcone, o bogatym doświadczeniu zawodowym, kierujące się w pracy odpowiedzialnością. Ponadto należałoby unieemożliwić ewentualny wpływ środowisk politycznych na decyzje podejmowane przez banki. W tym celu wydaje się konieczne dokończenie prywatyzacji banków, których właścicielem lub współwłaścicielem pozostaje Skarb Państwa. Państwowa własność banków nie znajduje uzasadnienia w analizie ekonomicznej prawa, co więcej obserwuje się niższą efektywność instytucji z jej udziałem.

Ponadto, w świetle omawianych w niniejszym opracowaniu badań, celowe wydaje się wprowadzenie okresowej rewizji katalogu czynności bankowych, co sprzyjałoby rozszerzaniu zakresu usług świadczonych w nowoczesnych gałęziach bankowości. Posner (1977) wskazuje, że nadmierne ograniczanie zakresu czynności bankowych prowadzi do spadku efektywności banków¹⁷⁷. W związku z tym spada efektywność całego systemu bankowe-

¹⁷⁴ Kindleberger (1999), str. 2.

¹⁷⁵ Koszner i Strahan (2000), str. 35.

¹⁷⁶ Jahera, Yost i Bertus (2007).

¹⁷⁷ Posner (1977), str. 335.

go. Posner argumentuje, że ryzyko, które wzrasta na skutek zaangażowania się w nowe rodzaje działalności, można zrównoważyć podwyższeniem wymogów kapitałowych.

W latach 2002–2005 statystyki opisujące efektywność polskiego systemu bankowego uległy wyraźnej poprawie, w tym marża odsetkowa spadła z 6,7% do 5,6%, a wynik kosztów operacyjnych spadł z 6,6% do 5,3%¹⁷⁸. Wyniki te nie są jednak tak korzystne, jak w państwach Europy Zachodniej, czy nawet w Czechach, gdzie marża odsetkowa kształtuje się na poziomie niższym niż 2,5%. Oprócz niższej efektywności kosztowej (efektywność dochodowa Polski i innych państwa badana wskaźnikami ROE i ROA jest podobna), może to być również powodowane inwestowaniem przez banki w rozwój działalności i infrastrukturę do jej obsługi.

Do zwiększenia efektywności polskiego systemu bankowego może przyczynić się sposób postrzegania regulacji – raczej jako instytucji udoskonalającej procesy rynkowe, niż je zastępującej. Wydaje się to uzasadnione konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej. Jak wykazano w niniejszej pracy, niektóre z zadań postawionych przed Komisją Nadzoru Finansowego, w szczególności dążenie do konkurencyjności polskiego systemu finansowego, wydają się wymagać jednoczesnego uwzględniania postulatów stabilności i efektywności systemu. Należy jeszcze raz podkreślić, że dokonane ustalenia potwierdzają – cele te nie są sprzeczne, a komplementarne. Możliwość takiego ujęcia wynika z przedstawionej autorskiej definicji systemu bankowego, która nie koncentruje się na rentowności podmiotów bankowych, lecz na sposobie alokacji dóbr w społeczeństwie. Warto podkreślić, że w sytuacji ewentualnego konfliktu, pierwszeństwo powinno być jednoznacznie przyznawane stabilności rynku i bezpieczeństwu środków na rachunkach bankowych, chociaż trzeba pamiętać, że długookresowo prowadzi to również do wzrostu efektywności systemu bankowego.

Na koniec należy odnieść się do tego, czy metodologia *Law and Economics* umożliwia przeprowadzenie analizy, która w istotny sposób wzbogacałaby dorobek prawa bankowego. Zaletą takiego podejścia jest to, że wyraźnie akcentuje ono efektywność działania prawa, co jest zgodne z bieżącymi tendencjami kształtowania regulacji systemu bankowego. Ponadto podejście to umożliwia włączenie do rozważań wyników badań prowadzonych przez ekonomistów, ze szczególnym uwzględnieniem tych wykonanych przy pomocy narzędzi ekonometrycznych i analizy wskaźnikowej. Wydaje się to szczególnie użyteczne, wzięwszy od uwagę, że prawo, jako dziedzina nauk społecznych, nie powinno tracić kontaktu ze społecznym wymiarem swojego oddziaływania i ograniczać się jedynie do analizy dogmatycznej wprowadzonych regulacji.

Jednak analiza ekonomiczna prawa ma również swoje wady. Na potrzeby badania każdej z instytucji – pożyczkodawcy ostatniej szansy, ubezpieczenia depozytów, nadzoru bankowego – tworzone są osobne modele. Interakcje zachodzące w systemie bankowym są zbyt skomplikowane, aby móc je wytłumaczyć inaczej, niż za pomocą takich częściowych opisów. Tymczasem wpływ tych metod regulacji nakłada się na siebie, a za pomocą modeli cząstkowych nie można go w pełni opisać. Tutaj z pomocą przychodzą metody analizy wskaźnikowej i ekonometria, które jednak również mają swoje ograniczenia, ponieważ badają raczej współwystępowanie zjawisk, a nie związki przyczynowo-skutkowe zachodzące między nimi.

Zdając sobie sprawę z wymienionych ograniczeń, nie można jednak przekreślić wkładu, jaki metody te wnoszą w wyjaśnianie procesów zachodzących w systemie bankowym. Tak jak nie ma idealnego sposobu regulacji systemu bankowego, nie ma również badań, którym nie można byłoby zarzucić pewnych niedoskonałości metodologicznych. Nie znaczy to przecież, że należy z jednego lub z drugiego zrezygnować.

¹⁷⁸ NBP (2006), str. 116.

Bibliografia

- Barth J.R., Caprio G. Jr., Levine R. (2006): *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. Cambridge.
- Barth J.R., Caprio G. Jr., Levine R. (listopad 2002): *Bank Regulation and Supervision: What Works Best?* NBER Working Paper No 9323.
- Barth J.R., Caprio G. Jr., Levine R. (2000): *Banking Systems Around the Globe. Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?* The World Bank Policy Research Working Paper, No 2325.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (2007a): *Mikroekonomia*. Warszawa.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (2007b): *Makroekonomia*. Warszawa.
- Bhattacharya S., Boot, A.W.A, Thankor A.V. (1998): *The Economics of Bank Regulation*, „Journal of Money, Credit & Banking”, t. 30, nr 4.
- Cooter R., Ulen T. (2004): *Law and Economics*.
- Diamond D.W., Dybvig P.H. (1986): *Banking Theory, Deposit Insurance and Bank Regulation*. „The Journal of Business”, t. 59, nr 1.
- Dincer, N., Nevapti B. (2005): *Measuring the Quality of Bank Regulation and Supervision with an Application to Transition Economies*. „Economic Inquiry”, t. 43, nr 1.
- Demirgüç-Kunt A., Laeven L., Levine R. (2004): *Regulations, Market Structure, Institutions, and The Cost of Financial Intermediation*. „Journal of Money, Credit and Banking”, t. 36, nr 3, cz. 2.
- Dobraczewska A. (1998): *Nadzór bankowy*. Sopot.
- Filipowicz A. (1984): *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*. Ossolineum.
- Freixas X., Santomero A.M. (2003): *An Overall Perspective on Banking Regulation*. Economic and Business Working Paper No. 664, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K. (2006): *Polskie prawo bankowe*. Warszawa.
- Gronkiewicz-Waltz H. (1992): *Bank centralny od gospodarki planowej do rynkowej*. Warszawa
- Hall M.J.B. (red.) (2001): *The Regulation and Supervision of Banks, Vol. IV., Regulation and Efficiency in Banking*. Cheltenham.
- Heremans D. (2000) : Bouckaert B., De Geest G. (red.): *Encyclopedia of Law and Economics. Vol. 3, The Regulation of Contracts*. Cheltenham.
- Hirsch W.Z. (1979): *Law and Economics. An Introductory Analysis*. Nowy Jork.
- Jahera J.S. Jr., Yost K., Bertus M. (2007): *The Relation between Bank Regulation and Economic Performance. A cross-country analysis*. „Banks and Bank Systems” t. 2, nr 3.
- Kaszubski R.W. (2006): *Funkcjonalne źródła prawa bankowego*. Warszawa.
- Kaszubski R.W. (1996): *Nadzór właścicielski w banku*. „Przegląd Podatkowy” nr 1.

- Kindleberger Ch.P. (1999): *Szaleństwo, panika, krach: historia kryzysów finansowych*. Warszawa.
- Kopczewski T., Pawłowska M. (2001): *Efektywność technologiczna i kosztowa banków komercyjnych w Polsce w latach 1997-2000, część II*. „Materiały i Studia” NBP, nr 135.
- Kozzner R.S., Strahan P.E. (2000): *Obstacles to Optimal Policy: The interplay of politics and economics in shaping bank supervision and regulation reforms*. NBER Working Paper, nr 7582.
- Levine R. (2005): *Bank Regulation and Supervision*. NBER Reporter.
- Milczewska D. (1997): *Instytucja nadzoru bankowego w Polsce*. Warszawa.
- Morawski W. (2002): *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*. Warszawa.
- NBP (listopad 2006): *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2005 r.*
- NBP (październik 2004): *Nowe regulacje bankowe*.
- NBP (grudzień 2001): *System bankowy w Polsce w latach 90-tych*.
- Ofiarski Z. (2008): *Prawo bankowe*. Warszawa.
- Opiela T.P., Bednarski P., Gołajewska M., Józefowska M., Nikiel E.M. (1999): *Efektywność i ryzyko sektora bankowego w Polsce*. „Materiały i Studia” NBP, nr 96.
- Opiela T.P., Nikiel E.M. (2002): *Customer Type and Bank Efficiency in Poland*. „Contemporary Economic Policy”, t. 20, nr 3.
- Posner R.A. (1977): *Economic Analysis of Law*. Boston.
- Rutkowska E. (2006): *Nadzór bankowy, nadzór skonsolidowany i nadzór uzupełniający* [w:] Kociński C. (red.): *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*. Wrocław.
- Slavova S. (1999): *Law and Finance in Transition Economies*. LSE Financial Markets Group, Special Paper No 121.
- Spong K. (1990): *Banking Regulation: Its Purposes, Implementation, and Effects*. Kansas City.
- Stelmach J. (2007): *Spór o ekonomiczną analizę prawa* [w:] Stelmach J., Soniewicka M. (red.): *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, Warszawa.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W. (2007): *Dziesięć wykładów z ekonomii prawa*. Warszawa.
- Stelmach J., Sarkowicz R. (1999): *Filozofia prawa XIX i XX wieku*. Kraków.
- Stroiński R.T. (2007): *Analiza ekonomiczna w prawie* [w:] Bednarski M., Wilkin J.: *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa
- Stroiński R.T. (2002): *Ekonomiczna analiza prawa, czyli w poszukiwaniu efektywności*. „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 3.
- Szpringer W., Rogowski W. (red.) (2007): *Ocena skutków regulacji: poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*. Warszawa.
- Weill L. (2007): *Is There a Gap in Bank Efficiency Between CEE and Western European Countries? (Central and Eastern Europe)*. „Comperative Economic Studies”, t. 49.
- Wittman D.A. (2006): *Economic Foundations of Law and Organization*. Cambridge.
- Zaleska M. (1999): *Wpływ wybranych regulacji zewnętrznych na działalność polskich banków*, SGH Monografie i Opracowania, nr 468.
- Zerbe R.O. Jr. (2001): *Economic Efficiency in Law and Economics*. Chaltenham.