

Mariusz Zygierewicz

Związek Banków Polskich

MOŻLIWOŚCI OGRANICZANIA CYKLICZNEGO ROZWOJU SEKTORA FINANSOWEGO PRZEZ NAKŁADANIE NOWYCH WYMOGÓW REGULACYJNYCH

Streszczenie: Doświadczenia ostatnich lat uwidoczniły kolejny raz cykliczny rozwój sektora finansowego na świecie i olbrzymi wpływ takiego cyklu na rozwój gospodarki realnej, powodujący poważne zakłócenia w tempie rozwoju gospodarczego świata. Jednym z elementów przyczyniających się do cyklicznego rozwoju sektora finansowego, branży generalnie silnie regulowanej przez przepisy prawa, może być kregulacji nadzorczych. W ostatnich latach przygotowane zostały przez Komitet Bazylejski oraz przez Komisję Europejską propozycje zmian w regulacjach obowiązujących banki. Do najważniejszych propozycji zaliczyć należy obowiązek tworzenia bufora antycyklicznego w ramach wymogów kapitałowych oraz nałożenie na banki obowiązku tworzenia dynamicznych rezerw na ekspozycje kredytowe.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, cykle gospodarcze, wymogi kapitałowe banków, rezerwy celowe.

1. Wstęp

Ostatni kryzys finansowy na świecie raz jeszcze uświadomił, że cykliczny rozwój gospodarczy dotyczy nie tylko gospodarki realnej, ale także rynków finansowych. Właściwie ostatni kryzys finansowy rozpoczął się od zaburzeń na rynku finansowym, a następnie przeniósł się na gospodarkę realną, powodując bardzo silne załamanie gospodarcze i pogłębienie trudności ekonomicznych instytucji finansowych. Kolejny już raz kryzys ekonomiczny został wywołany przez zachowanie banków lub też załamanie w sferze gospodarki realnej miało bardzo silne negatywne konsekwencje dla stabilności instytucji finansowych [Nesvetailova 2007]. Bardzo często pogorszenie sytuacji ekonomicznej banków wywoływało na decyzję poszczególnych państw o udzieleniu olbrzymiego wsparcia finansowego dla instytucji finansowych, które to wsparcie przekraczało nawet kilkanaście procent PKB danego kraju. Lista krajów, w których taki kryzys wystąpił jeszcze przed 2007 r., jest całkiem długa. Są na niej nie tylko kraje rozwijające się (kraje azjatyckie i państwa Ameryki Łacińskiej), ale obejmuje ona także najwyżej rozwinięte kraje świata (USA i Japonia z lat 90. XX wieku).

Coraz poważniejsze negatywne skutki zachowania uczestników rynku finansowego dla gospodarki realnej muszą wywoływać coraz częstsze pytania o możliwość przeciwdziałania takim zjawiskom, m.in. przez tworzenie nowych regulacji ostrożnościowych dla instytucji finansowych. Oczywiście pojawia się w tym kontekście fundamentalne pytanie, czy takie działania mogą być skutecznie podejmowane. Można bowiem przypomnieć coraz popularniejszy pogląd H. Minskyego, zgodnie z którym niestabilność rynków finansowych jest ich immanentną cechą i nie można zapobiec powstaniu w przyszłości nowego kryzysu. Dodatkowo każdy następny kryzys ma nieco inne przyczyny niż poprzednie zaburzenia na rynkach finansowych i w efekcie zastosowanie lekarstwa adekwatnego do minionych kryzysów nie uchroni świata przed pojawieniem się nowych, do których świat najprawdopodobniej nie będzie odpowiednio przygotowany. Z drugiej strony doświadczenia ostatniego kryzysu zrodziły silniejsze przeświadczenie o konieczności poszukiwania nowych rozwiązań w obszarze regulacyjnym. Stąd też wielu ekspertów i wiele instytucji, takich jak Komitet Bazylejski, Komisja Europejska czy lokalne nadzory nad rynkami finansowymi, podejmuje próby znalezienia rozwiązań, których wdrożenie służyłoby zmniejszeniu ryzyka i skali zjawiska zaburzeń na rynkach finansowych w przyszłości.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano uwagę tylko na dwóch rozważanych instrumentach polityki antycyklicznej możliwej do zastosowania wobec banków. W pierwszej części przedstawiono istotę roli sektora finansowego w cyklicznym rozwoju gospodarczym. W drugiej zaprezentowano propozycję wprowadzenia w bankach tzw. rezerw dynamicznych. Trzecia część jest poświęcona analizie propozycji nałożenia na banki obowiązku tworzenia kapitałowego bufora antycyklicznego. Opracowanie kończą wnioski, w których zaprezentowano rekomendacje w zakresie poszukiwania najlepszego rozwiązania problemu przeciwdziałania cyklicznemu rozwojowi rynków finansowych.

2. Cykliczny rozwój instytucji bankowych

Cykliczny rozwój banków polega na szybszym tempie wzrostu ich aktywów w okresie dobrej koniunktury i znacznie wolniejszym tempie wzrostu lub nawet spadku wartości aktywów w okresie gorszej koniunktury gospodarczej. Same różnice w czasie w tempie wzrostu aktywów bankowych nie stanowią jeszcze o przyczynianiu się instytucji finansowych do silniejszego cyklicznego zróżnicowania tempa wzrostu gospodarki realnej. Dopiero statystyczne dowody z ostatnich lat, że w okresie dobrej koniunktury tempo wzrostu aktywów bankowych jest znacznie szybsze niż tempo wzrostu produktu krajowego brutto kraju, co przejawia się m.in. wzrostem relacji udzielonych kredytów do PKB w takim okresie, mogą stanowić potwierdzenie tezy o przyczynianiu się sektora finansowego do cyklicznego rozwoju gospodarczego kraju.

Okres szybkiego wzrostu akcji kredytowej banków powoduje znaczny wzrost cen akcji na rynku kapitałowym oraz wzrost cen nieruchomości. Ten wzrost cen instrumentów kapitałowych stanowi zachętę do zaciągania kolejnych kredytów na za-

kup akcji czy nieruchomości w celu uniknięcia zakupu tych dóbr w przyszłości po wyższej cenie lub też w celu uzyskania dodatkowych korzyści finansowych z zakupu ich wcześniej po niższej cenie. Takie reakcje potencjalnych inwestorów wpływają na dalszy wzrost cen takich aktywów. Instytucje finansowe, dążąc do sprostania rosnącemu popytowi na kredyt i myśląc o możliwości osiągnięcia wyższych zysków, dostarczały klientom większych rozmiarów kredytów, nawet w sytuacji, gdy było to zachowanie niebezpieczne z punktu widzenia stabilności finansowej klienta i samej instytucji finansowej.

Ten szybki wzrost wartości aktywów silnie pobudzany przez wzrost akcji kredytowej stanowił później istotne źródło zaburzeń na rynku tych instrumentów i w samym sektorze bankowym, gdy tendencja uległa odwróceniu. Silny wzrost akcji kredytowej nie może bowiem trwać wiecznie na skutek ograniczonych rozmiarów dostępnych kapitałów. Załamanie możliwości dalszego szybkiego wzrostu akcji kredytowej musi powodować przeszacowanie wartości aktywów, które były dotychczas w dużym stopniu nabywane za środki finansowe pochodzące z kredytu. To powoduje pojawianie się strat u klientów banku, a potem w samych bankach. Wyraźnie gorsze wyniki finansowe banków zniechęcają je do rozwoju akcji kredytowej, koncentrując ich uwagę na celach krótkoterminowych, takich jak minimalizowanie strat na portfelu kredytowym. To doświadczenie powoduje, że wiele banków w sposób nadmierny zaostrza warunki udzielenia kredytów, utrudniając wielu dobrym klientom dostęp do zewnętrznego finansowania. W okresie spowolnienia tempa rozwoju gospodarczego najczęściej obserwuje się zatem zjawisko zmniejszania się poziomu relacji kredytów bankowych do PKB. Silne ograniczenie akcji kredytowej wpływa na znaczną przecenę cen instrumentów rynku kapitałowego oraz nieruchomości. Proces wychodzenia z takiej spirali spadku akcji kredytowej i następującej w jej wyniku przeceny aktywów trwa jakiś czas, przyczyniając się do wolniejszego wychodzenia z okresu słabszej koniunktury gospodarczej.

Cykliczny charakter rozwoju rynków finansowych jest wzmacniany przez wiele czynników, takich jak wielkość spreadów odsetkowych oczekiwanych przez banki w różnych okresach cyklu gospodarczego, ratingi nadawane kredytobiorcom przez agencje ratingowe oraz przez różne specyficzne regulacje obowiązujące dla instytucji bankowych (np. wymogi kapitałowe, zasady tworzenia rezerw bankowych). W okresie dobrej koniunktury gospodarczej różnica w oprocentowaniu kredytów i obligacji skarbowych ulega silnemu zmniejszeniu, tworząc zachętę dla kredytobiorców do wzrostu zainteresowania kredytem bankowym jako źródłem finansowania swoich potrzeb. W okresie gorszej koniunktury cena płacona za ryzyko udzielenia kredytu rośnie, powodując wzrost różnicy między oprocentowaniem kredytu bankowego i obligacji skarbowych. Wyższa cena kredytu zniechęca wielu kredytobiorców do zaciągania kredytu, czyniąc wiele projektów nieopłacalnymi.

Ratingi jako zewnętrzne oceny wiarygodności finansowej klienta nadawane przez agencje ratingowe wpływają na gotowość banków do udzielenia klientowi kredytu i na cenę kredytu. Oceny ratingowe zmieniają się najczęściej dopiero po pojawieniu się zaburzeń na rynkach finansowych. Przed tym momentem ratingi są

wysokie, wyraźne zaś pogorszenie ratingów dopiero po pojawieniu się załamania gospodarczego powoduje wzrost awersji banków do rozwoju akcji kredytowej i pogłębia cykliczny rozwój gospodarczy.

Wśród rozwiązań regulacyjnych mających wpływ na działania banków pogłębiające cykliczny ich rozwój wskazać można przede wszystkim obowiązujące wymogi w zakresie utrzymywania współczynnika wypłacalności oraz zasady tworzenia rezerw na należności nieprawidłowe. W zakresie współczynnika wypłacalności uzależnienie poziomu niezbędnego kapitału własnego banku od kondycji kredytobiorców działa silnie cyklicznie, gdyż w przypadku pogorszenia się statusu klienta bank potrzebuje więcej kapitału i nie może rozwijać akcji kredytowej, nawet gdyby był skłonny udzielać znacznych rozmiarów nowych kredytów. Natomiast po poprawie standingu kredytobiorcy ten sam kapitał pozwala na udzielenie większej liczby kredytów. Badania nad skutkami regulacji tzw. Bazylei II w zakresie oddziaływania na procykliczne zachowanie banków były w ostatnich latach prowadzone przez różnych autorów¹.

Zasady tworzenia rezerw na należności nieprawidłowe, niezależnie, czy mowa o polskich standardach rachunkowości czy o międzynarodowych standardach rachunkowości, generalnie dopuszczają możliwość i jednocześnie tworzą obowiązek utworzenia odpowiednich rezerw dopiero w momencie ujawnienia się przesłanek pogorszenia portfela, co zwykle następuje z pewnym opóźnieniem w stosunku do pogorszenia się sytuacji w gospodarce realnej. Te zasady tworzenia rezerw wpływają na wielkość zysków wypracowywanych przez banki w okresie dobrej i gorszej koniunktury. Na skutek istnienia takich zasad tworzenia rezerw na kredyty nieregularne rozpiętość w wynikach finansowych banków ulega pogłębieniu w obu okresach cyklu koniunkturalnego i działa w kierunku jeszcze silniejszego ograniczenia akcji kredytowej przez banki w okresie gorszej koniunktury.

3. Rezerwy dynamiczne

Jedną z najczęściej rozważanych propozycji rozwiązań regulacyjnych jest koncepcja tzw. rezerw dynamicznych. Koncepcja ta nie jest nowa, była ona już nawet stosowana w praktyce w latach 90. w Hiszpanii. Jednak później na skutek malejącej skuteczności tego rozwiązania (w wyniku m.in. modyfikacji systemu) oraz wprowadzenia obowiązku stosowania przez banki Międzynarodowych Standardów Rachunkowości zrezygnowano z jej stosowania.

Celem wprowadzenia tego rozwiązania jest dążenie władz publicznych do wymuszania na bankach obowiązku uwzględnienia dłuższego horyzontu czasowego przy ocenie wyników działalności. Takie rozwiązanie ma służyć lepszemu zabezpieczeniu się finansowemu banku w celu pokrycia oczekiwanych strat powstających w portfelu kredytowym. Wpływa także na stabilizowanie wyników banków. Utwo-

¹ Na przykład zrobili to: R. Repullo, J. Suarez [2009].

rzenie wyższych rezerw w okresie dobrej koniunktury, gdy szkodowość portfela jest niska, powoduje zmniejszenie poziomu rentowności banku w takim okresie i tym samym nie będzie zachęcać do dynamicznego rozwoju akcji kredytowej. W okresie dekoniunktury, gdy jakość portfela pogarsza się wyraźnie, bank nie będzie musiał już tworzyć tak dużych rezerw (utworzył je bowiem wcześniej) i wynik banku nie ulegnie silnemu obniżeniu. Dzięki temu władze publiczne liczą, że nie będzie potrzeby udzielania bankom pomocy z zewnątrz, a banki nie będą silnie hamować swojej akcji kredytowej także w okresie gorszej koniunktury.

Rezerwy dynamiczne polegają bowiem generalnie na nakładaniu na bank obowiązku tworzenia rezerw na złe kredyty w ujęciu dynamicznym, czyli na jednym poziomie w trakcie całego życia kredytu, tj. od momentu jego udzielania do chwili całkowitej jego spłaty. Zakłada się, że wymogi pozostają niezmiennie w trakcie całego cyklu koniunkturalnego i w ten sposób następuje stabilizowanie sytuacji w dłuższym okresie. Na tym polega ich różnica w stosunku do dziś tworzonych rezerw, które mają silne oddziaływanie cykliczne na zachowanie banków [Borio, Furfine, Lowe 2001].

Wprowadzenie instytucji rezerw dynamicznych wymaga akceptacji ze strony podmiotów ustalających standardy rachunkowości. Aktualnie bowiem rezerwa na kredyt nieregularny może być utworzona dopiero w momencie, gdy bank zidentyfikuje wydarzenie, które powoduje nieterminową spłatę kredytu. Bank nie może natomiast tworzyć rezerw wyższych niż utrata wartości kredytu i wcześniej, niż nastąpiła utrata wartości kredytu – antycypując pogorszenie się jakości kredytu w przyszłości. Utworzona rezerwa ma bowiem wpływ na wycenę wartości netto aktywa bankowego i utworzenie wyższej rezerwy powodowałoby w ten sposób sztuczne zniżenie wyceny składnika aktywa. Tym samym wycena wartości całego banku nie byłaby wiarygodna.

Podstawą zastosowania tego rozwiązania jest założenie, że bank potrafi *ex ante* przewidzieć wielkość rezerw, jakie będzie musiał on utworzyć w trakcie całego okresu istnienia zaangażowania kredytowego. Problemem pozostaje oczywiście prawidłowe przewidzenie przyszłej szkodowości portfela kredytowego banku. Dokument Komisji Europejskiej zakłada, że banki same będą w stanie wykorzystać wewnętrzne modele dla celów obliczenia wielkości rezerw dynamicznych, wykorzystując miary PD (prawdopodobieństwo zdarzenia), LGD (wielkość straty w przypadku wystąpienia zdarzenia). Takie podejście mogłoby być stosowane przez banki stosujące metodę IRB dla celów obliczania wymogów kapitałowych. Natomiast w przypadku banków stosujących podstawową metodę wyznaczania wymogów kapitałowych wielkość straty oczekiwanej miałyby być obliczana na podstawie podanych z zewnątrz wielkości, gdyż te banki nie dokonują kalibracji same takich parametrów. Wielkość oczekiwanej straty byłaby przypisana do wagi ryzyka, jaką ma przypisany poszczególny składnik aktywów banku.

Oceniając tę propozycję, warto wskazać na jej zalety i wady. Z pewnością zaletą jest podstawowy cel zastosowania tego podejścia, czyli zmniejszenie zmienności wielkości tworzonych rezerw w czasie. Obowiązująca dziś konieczność tworzenia

rezerw wyłącznie *post factum* musi prowadzić do dużej cykliczności tworzonych rezerw, co może przekładać się na zmianę skłonności banków do podejmowania ryzyka kredytowego.

Natomiast patrząc na wady, należałoby raczej zwrócić uwagę na pewne zagrożenia stosowania tego systemu, gdyż wskazywanie na wady może być przedwczesne. Przede wszystkim trzeba zaakceptować zastrzeżenia przedstawiane przez twórców standardów rachunkowości. Mechaniczne zastosowanie dynamicznych rezerw może zaburzyć ocenę efektywności działania banku i ocenę wartości firmy. Zasadne jest zatem połączenie obu podejść, tak aby bank miał prawo (obowiązek) tworzenia wyższych rezerw w okresie dobrej koniunktury, ale po pierwsze jej rozmiary powinny być określone przepisami (tak, aby banki nie tworzyły tzw. cichych rezerw), a po drugie rezerwy utworzone w ramach przyszłych strat (jeszcze niezmaterializowanych) powinny być odrębnie oznaczone. Przy takim rozwiązaniu w przypadku materializacji oczekiwanej straty bank dokonywałby przeksięgowania z rezerw dynamicznych na rezerwy normalne. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na bardziej obiektywną ocenę sytuacji banku i na jego wycenę wartości.

Druga obawa dotyczy umiejętności samych banków, jak również regulatorów do określenia prawidłowego poziomu oczekiwanych w przyszłości strat na danym portfelu. Analiza doświadczeń historycznych może nie być wystarczająca, zwłaszcza w okresie nadzwyczajnych zaburzeń na rynku. Niedoszacowanie oczekiwanej straty będzie skutkowało koniecznością tworzenia dodatkowych rezerw w okresie materializacji się strat. W konsekwencji zmiany poziomu rezerw w trakcie zmiany koniunktury mogłyby następować, ale skala wahania zmian byłaby mniejsza. Wydaje się przy tym, że dobrze przygotowany model wewnętrzny może okazać się skuteczniejszy niż normy rezerw dynamicznych nałożone na banki przez regulatora. Jednak w takim przypadku istnieje także większe ryzyko, że wielkość oczekiwanych przez bank strat może okazać się zaniżona i w efekcie skuteczność narzędzia dynamicznych rezerw okaże się relatywnie nieduża. W bankowości transgranicznej należy pamiętać, że podstawą do określenia oczekiwanych strat powinno być miejsce siedziby lub zamieszkania kredytobiorcy, a nie umiejscowienie kredytodawcy. Ma to znaczenie z punktu widzenia uzyskania bardziej realnych danych, ale także minimalizowania ryzyka arbitrażu regulacyjnego przy konkurowaniu na rynku międzynarodowym.

4. Propozycja bufora antycyklicznego w ramach wymogów kapitałowych

Nowa Umowa Kapitałowa (NUK) zawierająca wymogi kapitałowe jest jedną z podstawowych regulacji obowiązujących banki. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących regulacji Umowy Bazylejskiej NUK został stworzony w celu bardziej adekwatnego dostosowania wysokości wymogów kapitałowych banków do faktycznego poziomu ryzyka ponoszonego przez banki, w tym związanego z poszczególnymi rodzajami ekspozycji kredytowych banku. Przejawiało się to różni-

cowaniem wymogów kapitałowych dla ekspozycji w różnych sektorach gospodarki, tak aby uwzględnić wyższe ryzyko wynikające z niektórych rodzajów zaangażowań. Niestety, te zasadne zmiany w systemie wyznaczania norm kapitałowych wywołały także niepożądane cechy uboczne na skutek większej wrażliwości nowych wymogów na zmiany wielkości ryzyka zachodzące w czasie. Wynikały one z akceptacji niskiego wymogu kapitałowego banków w okresie dobrej koniunktury i wysokiego wymogu kapitałowego w okresie gorszej koniunktury. Taki kształt regulacji musiał prowadzić do negatywnych konsekwencji wyrażających się w rezygnacji banków z kredytowania dobrych projektów w okresie złej koniunktury. Sytuacja taka miała miejsce zwłaszcza w bankach stosujących metody zaawansowane wyliczania wymogów kapitałowych, w których bank w większym stopniu wyznaczał sam parametry PD, LGD czy EAD w odniesieniu do każdego kredytobiorcy. W okresie dekonunktury takie rozwiązanie musi powodować wzrost wartości tych parametrów i wzrost wykazywanego ryzyka ekspozycji. Dlatego też zdaniem części ekonomistów regulatorzy powinni podjąć aktywne działania na rzecz złagodzenia wahań obciążeń kapitałowych w różnych okresach cyklu koniunkturalnego [Repullo, Saurina, Trutcharte 2010, s. 2]. Potrzebę wprowadzenia takich zmian pokazał także ostatni kryzys na rynku finansowym.

Komitet Bazylejski przygotował odpowiedź na te wyzwania, przedstawiając koncepcję Bazylei III. Jest ona zbiorem nowych rozwiązań regulacyjnych, reformujących Nową Umową Kapitałową, służących wzmocnieniu regulacji, nadzoru i zarządzania ryzykiem w sektorze bankowym. Nowe środki mają służyć poprawie zdolności banków do absorpcji szoków zewnętrznych, niezależnie od źródła ich powstania, a także do zwiększenia przejrzystości działania banków i lepszego ich zarządzania. Obejmują one generalnie dwa obszary środków: zwiększenie wymogów kapitałowych oraz nałożenie nowych wymogów w zakresie zarządzania płynnością banków.

Jednym z zasadniczych celów nowej koncepcji zwiększania wymogów kapitałowych jest stworzenie lepszego systemu zabezpieczenia banków na wypadek konieczności absorpcji szoków zewnętrznych. Wśród nich zasadniczą rolę odgrywa idea odpowiedniego kształtowania wymogów kapitałowych w różnych okresach cyklu koniunkturalnego. Temu celowi służy koncepcja tworzenia obowiązkowego bufora antycyklicznego w ramach ogólnych wymogów kapitałowych nakładanych na banki. Polega ona generalnie na obowiązku utrzymywania dodatkowych kapitałów własnych w bankach w tych okresach, w których istnieje znaczne ryzyko wzrostu akcji kredytowej do historycznie wysokiego poziomu. W ten sposób utworzone dodatkowe kapitały mogłyby być obniżane w okresie dekonunktury, gdy pojawią się straty w działalności banku. W efekcie, po pomniejszeniu kapitałów o poniesione straty, w okresie kryzysu kapitały banków pozostawałyby nadal na poziomie przewyższającym minimalne wymogi kapitałowe [BCBS, Strengthening... 2009, s. 6871]. Podobne podejście zostało przyjęte w dokumencie konsultacyjnym Komisji Europejskiej, znanym jako CRD IV [European Commission, Possible further... 2010, s. 54- 56].

Uszczegółowienie koncepcji bufora antycyklicznego nastąpiło w późniejszych dokumentach, przede wszystkim w propozycji Komitetu Bazylejskiego z lipca 2010 r.

[BCBS, Countercyclical... 2010]. Wskazuje się w niej, że każdy kraj będzie indywidualnie decydować o zastosowaniu takiego narzędzia. Nadzór będzie musiał informować banki o wprowadzeniu dodatkowego wymogu z dwunastomiesięcznym wyprzedzeniem, aby dać bankom czas niezbędny na zgromadzenie wymaganego poziomu kapitału. Istnienie okresu dostosowawczego jest tym bardziej uzasadnione, że brak dodatkowego kapitału będzie podstawą do nałożenia na bank sankcji analogicznych jak w przypadku niespełnienia podstawowych wymogów kapitałowych, np. programem naprawczym. W dokumencie zaproponowano także, aby w przypadku banków aktywnych na rynkach innych krajów usytuowanie kredytobiorcy decydowało, jaki dodatkowy wymóg kapitałowy bank ma zastosować. Takie podejście ma ograniczyć negatywne skutki ewentualnego arbitrażu regulacyjnego, jaki mógłby powstać, gdyby o wysokości wymogu kapitałowego decydowało miejsce siedziby kredytodawcy i każdy kraj określiłby ten wymóg na innym poziomie.

Komitet Bazylejski przedstawił także metodologię wyliczenia bazy, która miała być podstawą podejmowania decyzji o nałożeniu obowiązku utworzenia dodatkowego bufora kapitałowego. Głównym wskaźnikiem analizowanym przez nadzór w tym zakresie ma być kształtowanie się dynamiki sumy kredytów udzielonych sektorowi prywatnemu na tle tempa wzrostu PKB. Jeśli ta relacja okaże się wyższa od długoterminowego trendu kształtowania się tego wskaźnika, to dodatkowy wymóg kapitałowy może być wprowadzony. Komitet Bazylejski wskazuje jednak, że relacja kredytów do PKB nie może być ujmowana zbyt mechanicznie i dlatego decyzja powinna być podejmowana elastycznie. Każdy regulator powinien sam opracować optymalną metodologię, która może być optymalna w danym kraju. Komitet Bazylejski ze swej strony sugeruje, aby przy podejmowaniu decyzji dotyczącej dodatkowego bufora antycyklicznego korzystać również z takich wskaźników, jak kształtowanie się cen różnych instrumentów finansowych, wielkość spreadów na rynku finansowym, ceny CDS-ów czy jakość kredytów. Jednocześnie Komitet Bazylejski zaleca, aby zasady podejmowania decyzji w tym zakresie były możliwie najbardziej przejrzyste dla wszystkich uczestników rynku.

Ostatnim dokumentem Komitetu Bazylejskiego w sprawie Bazylei III było opublikowanie we wrześniu 2010 r. propozycji kalibracji nowych wymogów kapitałowych. Zgodnie z decyzją szefów nadzorów bankowych dodatkowy bufor antycykliczny może kształtować się w granicach 0-2,5% kapitału pochodzącego z akcji zwykłych banku lub innego kapitału, który może w pełni absorbować straty poniesione przez bank [BCBS, Group of Governors... 2010].

Komisja Europejska ze swej strony opublikowała własny dokument konsultacyjny dotyczący antycyklicznych buforów kapitałowych. W odpowiedzi na zarzuty podniesione w trakcie wcześniejszych konsultacji postanowiono (analogicznie jak w dokumentach Komitetu Bazylejskiego) wyraźniej oddzielić dodatkowy bufor odnoszący się do ryzyka ponoszonego przez pojedynczy bank od bufora antycyklicznego, którego podstawowym zadaniem jest stworzenie zabezpieczenia kapitałowego o charakterze makroekonomicznym. W zakresie bufora antycyklicznego najwięcej

uwagi zwrócono na aspekty międzynarodowe, w tym na rolę nowej europejskiej instytucji nadzoru nad bankami w procesie tworzenia bufora oraz na zasady obliczania dodatkowego wymogu w przypadku banków międzynarodowych. Dokument Komisji zawiera propozycje różnych metod ustalania bufora antycyklicznego. Rozstrzygnięcia wymaga bowiem kwestia, na kogo ma być nakładany obowiązek utrzymywania większego kapitału: czy musi on być utrzymywany na poziomie każdej pojedynczej instytucji bankowej czy też na szczeblu skonsolidowanym przy wyliczaniu łącznego kapitału dla grupy bankowej. Różne podejścia mogą być zastosowane w zakresie wyliczania wielkości dodatkowego kapitału. Można bowiem zastosować rozwiązanie zaprezentowane przez Komitet Bazylejski, w którym uwzględnia się konieczność tworzenia dodatkowego wymogu kapitałowego w zależności od kraju, w którym bank ma swoją ekspozycję kredytową. Alternatywnym natomiast rozwiązaniem jest uznanie, że dodatkowy bufor nie powinien być powiązany z miejscem siedziby kredytobiorcy, lecz należy uwzględnić wyłącznie miejsce siedziby kredytodawcy.

Powyższa prezentacja wskazuje, że koncepcja tworzenia kapitałowego bufora antycyklicznego jest poważnie rozważana w zakresie zmian wymogów kapitałowych dla banków i jest ona stopniowo wzbogacana przy prezentacji kolejnych założeń tego systemu. Warto zatem zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia takiego rozwiązania i możliwością jego implementacji do systemu wymogów kapitałowych obowiązujących dla banków.

Dokonując ogólnej oceny tej koncepcji, trzeba przyznać, że kwestia cyklicznego rozwoju gospodarczego jest stałym problemem gospodarki kapitalistycznej. Okresy lepszej i gorszej koniunktury następują po sobie od setek lat, powodując poważne problemy ekonomiczne i społeczne. Nie ulega zatem wątpliwości, że dobrym pomysłem jest poszukiwanie rozwiązań służących ograniczeniu skali wahań cyklu koniunkturalnego rozwoju gospodarczego. Takie próby są podejmowane od wielu lat w skali makroekonomicznej, żeby wspomnieć w tym kontekście o osiągnięciach nauk ekonomicznych, takich jak koncepcja M. Keynesa czy późniejsze teorie neokeynesowskie. Dziś trudno jednak uznać, iż w makroekonomii udało się już opracować system, który pozwala na likwidację cyklu koniunkturalnego. Pewne działania podejmowane przez poszczególne kraje okazały się skuteczne w łagodzeniu skutków cyklicznego rozwoju ekonomicznego, ale jest jeszcze zbyt wcześnie, aby uznać je za zadowalające.

Wspomniane trudności w określeniu instrumentów polityki makroekonomicznej służących przezwyciężeniu problemu cyklicznego rozwoju gospodarczego mogą rodzić poważne wątpliwości, czy istnieje możliwość znalezienia skutecznego łagodzenia zachowań cyklicznych w sektorze bankowym. Jest oczywiście rzeczą niezmiernie ważną, aby prowadzić prace służące poszukiwaniu takiego rozwiązania i aby narzędzia możliwe do zastosowania w tym obszarze mogły być powiązane z innymi instrumentami polityki gospodarczej państwa, przyczyniając się do bardziej zrównoważonego rozwoju ekonomicznego. Niemniej jednak prezentowana przez Komitet

Bazylejski i Komisję Europejską idea tworzenia dodatkowego bufora kapitałowego w okresie nadmiernej akcji kredytowej zawiera mało precyzyjne założenia, nieoparte jakąkolwiek argumentacją statystyczną wskazującą na korzyści wynikające z zastosowania zaproponowanego modelu. Wdrożenie tego rozwiązania może w efekcie skutkować powstaniem pewnych negatywnych konsekwencji bez konieczności pojawienia się wyraźnych korzyści. Należałoby bowiem zbadać, czy wprowadzenie tej regulacji wpłynie na wygaszanie trendów wzrostowych w gospodarce.

Warto także pamiętać, że we współczesnej gospodarce banki nie są jedynymi dostarczycielami kredytów i pożyczek dla gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że są one najważniejszymi uczestnikami tego rynku, ale nie należy zapominać o podmiotach finansowych, których działalność nie jest tak ściśle regulowana i nie jest nadzorowana przez profesjonalny nadzór bankowy. Objęcie nowymi wymogami tylko banków zawsze będzie rodzić ryzyko szybszego rozwoju innych rodzajów instytucji finansowych wykorzystujących arbitraż regulacyjny, wyższy poziom wymogów nałożonych na banki.

Jak słusznie wskazuje się w najnowszych dokumentach konsultacyjnych, nie istnieje taki zestaw wskaźników makroekonomicznych, który pozwalałby lokalnemu nadzorczy obiektywnie stwierdzić, że akcja kredytowa na danym rynku rośnie zbyt szybko. W praktyce wprowadzenie tego typu regulacji może zostać wykorzystane jako narzędzie polityki makroekonomicznej, które stosowane w sposób nieskoordynowany z pozostałymi instrumentami polityki gospodarczej (wykorzystywanymi przez innego regulatora – bank centralny czy ministra finansów) może prowadzić do zaburzeń makroekonomicznych i poważnych efektów ubocznych. W Polsce podobne obawy pojawiały się w 2010 r. w związku z przyjmowaniem przez Komisję Nadzoru Finansowego niektórych rekomendacji, które mogą wpływać na ograniczenia tempa rozwoju akcji kredytowej.

Koncepcja bufora antycyklicznego nasuwa również poważne wątpliwości związane z możliwościami pozyskania przez banki nowego kapitału w relatywnie krótkim czasie. Banki muszą mieć odpowiedni czas na zgromadzenie wyższego kapitału, szczególnie jeśli będzie musiało to nastąpić w wyniku pozyskania kapitału od prywatnych inwestorów na rynku kapitałowym. Stąd też projekty dotyczące bufora zakładają przynajmniej dwunastomiesięczny okres *vacatio legis* wejścia w życie podwyższonych wymogów. Ta konieczność rozciągnięcia w czasie nałożenia podwyższonych wymogów kapitałowych może wpłynąć na mniejszą skuteczność proponowanego narzędzia, a niekiedy nawet powodować skutki odwrotne od zamierzonych. W praktyce od momentu zauważenia pierwszych symptomów nadmiernej akcji kredytowej upłyne pewien okres, zanim regulator podejmie decyzję dotyczącą dodatkowego wymogu kapitałowego i dopiero od tego momentu trzeba będzie policzyć przynajmniej roczny okres niezbędny na wdrożenie nowych wymagań. W efekcie odstęp czasu pomiędzy datą, w której nastąpi wzrost akcji kredytowej, a datą, w której bank będzie zobowiązany do zwiększenia kapitału, może być na tyle duży, że sytuacja na rynku może ulec już zasadniczej zmianie i rynek może już znajdować się w innej fazie cyklu

koniunkturalnego (np. w okresie załamania gospodarczego i nałożenie nowych wymogów pogłębi negatywne tendencje). Proponowany instrument nie ma bowiem charakteru automatycznego stabilizatora koniunktury, lecz ma charakter narzędzia dyskrecjonalnego, powodując odroczonego skutek wdrożenia takiej regulacji.

Sami autorzy propozycji bufora antycyklicznego przyznają, że jest rzeczą niezmiernie trudną określenie takiego zestawu zmiennych makroekonomicznych, który umożliwiłby lokalnemu nadzorcy podjęcie optymalnej decyzji stwierdzającej, że aktualne tempo rozwoju akcji kredytowej powinno być uznane za nadmierne, powodujące zbyt duże ryzyko dla stabilności banku i rynku finansowego w przyszłości. W praktyce najbardziej skutecznym byłoby rozwiązanie, w którym nie tylko byłyby wyraźnie określone analizowane wskaźniki, ale ponadto regulator dysponowałby tzw. punktem odcięcia, a więc wielkością parametru, powyżej którego może uznać rozwój akcji kredytowej za nadmierny i za zagrożenie powstawania „bańki spekulacyjnej”. Niestety, w tym przypadku nie ma takiej łatwego odniesienia. Z tej racji decyzję w tej sprawie pozostawia się każdorazowo lokalnemu nadzorowi bankowemu. W praktyce wprowadzenie tego typu regulacji może zatem oznaczać, że na skutek różnych doświadczeń i wiedzy poszczególnych nadzorców i specyficznych zachowań różnych lokalnych rynków finansowych odpowiedź regulatorów powinna być elastyczna, a jednocześnie najwyższej próby. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na specyfikę niektórych krajów *emerging market*, w których poziom powszechności usług bankowych, w tym poziom zadłużenia kredytowego gospodarki realnej, jest zwykle dużo niższy niż w krajach wysoko rozwiniętych, i jest rzeczą naturalną, że kraje *emerging market* w okresie nadrabiania zaległości w stosunku do krajów wyżej rozwiniętych będą cechować się wyższą dynamiką akcji kredytowej. W tej sytuacji analiza tempa wzrostu akcji kredytowej na podstawie długoterminowego trendu z przeszłości może nie być wystarczająca. Natomiast znacznie trudniejsze będzie o przeprowadzenie oceny, o ile szybsza niż w przeszłości może być akcja kredytowa w okresie szybszego tempa gospodarczego, tak aby nie zaburzać długoterminowego tempa wzrostu gospodarczego. W takiej sytuacji może znajdować się także Polska, gdzie akcja kredytowa rozwijała się w ostatnich latach bardzo dynamicznie, natomiast w zakresie skutków można było zaobserwować wprawdzie wyraźne pogorszenie się jakości portfela kredytowego w okresie dekoniunktury, ale jednocześnie polski sektor bankowy nie odnotował żadnych problemów związanych z zaburzeniami systemowymi, jak było to udziałem systemów bankowych innych krajów Unii Europejskiej.

Warto także zastanowić się, czy dodatkowy wymóg powinien w taki sam sposób dotyczyć wszystkich banków. W danym bowiem kraju mogą istnieć banki aktywne na tym rynku od dawna i podmioty, które rozpoczynają dopiero swoją obecność na tym rynku. Nałożenie nowych dodatkowych wymogów regulacyjnych będzie powodować nierówne warunki konkurowania. Banki mające większy portfel kredytowy z przeszłości (nawet przy relatywnie niskiej dynamice jego wzrostu w ostatnim okresie) będą musiały podwyższyć swoje kapitały w znacznie większym stopniu niż banki mniejsze, których portfel kredytowy jest relatywnie niewielki, ale wzrasta bardzo

szybko (i to powinno być głównym przedmiotem troski nadzorcy). W efekcie być może efekt globalny zostanie osiągnięty, ale jednocześnie będą mogły w łatwiejszy sposób nastąpić zmiany w strukturze podmiotowej dostawców kredytu na rynek.

Przy tworzeniu dodatkowych buforów kapitałowych zawsze istnieje także ryzyko, że zastosowanie nowego rozwiązania będzie polegać na stopniowym podwyższaniu wymogów kapitałowych w dobrych latach, a jednocześnie nadzorcy będą bardzo niechętnie godzić się na obniżanie kapitałów własnych banków w okresie gorszej koniunktury, uznając, iż w okresie recesji nie można obniżać bezpieczeństwa działania banków. Można zatem wyrazić obawę, że system będzie działał tylko w jedną stronę i możliwości pobudzania akcji kredytowej przez obniżanie wymogów kapitałowych będą hamowane przez nadzorców. Takie rozwiązanie przyczyni się oczywiście do większego bezpieczeństwa sektora bankowego i poszczególnych banków w wyniku podniesienia kapitałów własnych, ale nie to jest podstawowym celem tworzenia buforu antycyklicznego. Łatwiej można osiągnąć ten cel przez nałożenie stałych, wyższych wymogów kapitałowych niezależnych od bieżącej koniunktury gospodarczej.

Spośród różnych wariantów nakładania dodatkowych wymogów kapitałów o charakterze antycyklicznym w bankach mających zagraniczne ekspozycje kredytowe jedynym uzasadnionym podejściem jest zastosowanie modelu, w którym to miejsce ekspozycji kredytowej banku decyduje o konieczności zwiększenia kapitałów własnych banku. Z punktu widzenia stabilności sytuacji na rynkach finansowych kluczowe znaczenie ma przeciwdziałanie zjawisku powstawania bąbli spekulacyjnych na rynkach lokalnych prowadzących do nadmiernego wzrostu cen niektórych rodzajów aktywów, natomiast drugorzędne (choć też często istotne) znaczenie na współczesnym rynku ma źródło napływu tego kapitału. Także z punktu widzenia tworzenia równych zasad konkurencyjności ważne jest, aby banki zagraniczne nie znalazły się w uprzywilejowanej sytuacji regulacyjnej w stosunku do banków lokalnych w zakresie udzielania kredytów kredytobiorcom z rynku lokalnego. W przeciwnym przypadku trudno byłoby mówić o skutecznym ograniczaniu akcji kredytowej i przeciwdziałaniu powstawaniu sytuacji kryzysowej na poszczególnych rynkach, gdy ograniczenia dotyczyłyby tylko działalności banków lokalnych, a w tym samym czasie banki zagraniczne mogłyby nadal w sposób łatwy kredytować tych samych klientów na rynku lokalnym.

Analizując bardziej szczegółowo zagadnienie nadmiernej akcji kredytowej, warto zastanowić się, czy dodatkowy wymóg kapitałowy powinien być jeden (tzn. określany na podstawie oceny łącznej dynamiki akcji kredytowej banków w danym kraju), czy też bardziej zasadnym podejściem jest wydzielenie podstawowych typów kredytów (np. kredyty hipoteczne, detaliczne, komercyjne) i odrębne analizowanie dynamiki akcji kredytowej w tych segmentach. Nie ulega wątpliwości, że to drugie rozwiązanie może być podejściem bardziej adekwatnym do aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Kwestia powstawania baniek spekulacyjnych może bowiem dotyczyć tylko pewnych segmentów rynku i ustanowienie generalnych ograniczeń będzie

wpływać na nieuzasadnione zahamowanie akcji kredytowej w innych obszarach (np. w zakresie kredytów dla przedsiębiorstw). Z drugiej strony należy mieć świadomość, że ryzykowna dla stabilności makroekonomicznej może być łączna skala rozwoju akcji kredytowej, niezależnie od podmiotów, do których docierają środki finansowe ze zwiększonej akcji kredytowej. Trzeba też pamiętać, że w wielu przypadkach istnieją znaczne możliwości elastycznego ukształtowania umowy kredytowej, która nie pozwoli na jednoznaczne przypisanie kredytu do określonego typu kredytu. Rodzi to niebezpieczeństwo powstania nadużyć ze strony banków i w efekcie obniżenia skuteczności bufora antycyklicznego. Same banki zwracają zresztą uwagę, że dzielenie akcji kredytowej i przypisywanie różnych dodatkowych wymogów kapitałowych poszczególnym rodzajom zaangażowania kredytowego spowoduje większą komplikację funkcjonowania systemu buforów kapitałowych. Trzeba zatem stwierdzić, że aktualnie nie warto koncentrować uwagi na tak szczegółowych rozwiązaniach

W kontekście rozważań międzynarodowych dotyczących zasad tworzenia buforów antycyklicznych warto także zwrócić uwagę na konieczność wyboru miejsca, w którym ma być obliczany wymóg kapitałowy. Największe banki na świecie postulują, aby niezbędny dodatkowy kapitał był utrzymywany na szczeblu skonsolidowanym. Takie rozwiązanie pozwoliłoby największym bankom zaoszczędzić znaczne kapitały, gdyż nie musiałyby one utrzymywać odrębnych kapitałów w każdym podmiocie zależnym i mogłyby kompensować nadwyżki kapitałów regulacyjnych w jednych podmiotach zależnych niedoborami kapitałów regulacyjnych w innych podmiotach. Jednak z punktu widzenia dbania o stabilność sektora finansowego, w tym ryzyka zaburzeń na rynkach lokalnych, oraz dla podniesienia skuteczności oddziaływania regulacji należałoby opowiedzieć się za utrzymywaniem dodatkowych kapitałów na szczeblu poszczególnych banków. Stworzenie wymogu utrzymywania dodatkowego kapitału tylko na szczeblu skonsolidowanym powodowałoby nierówne zasady konkurencji między bankami globalnymi a bankami lokalnymi, gdyż te pierwsze na skutek przedstawionej zasady kompensaty mogłyby łatwiej obchodzić ograniczenia kapitałowe. Takie zachowanie banków globalnych powodowałoby, że skuteczność regulacji w zapobieganiu zagrożeniu stabilności finansowej na szczeblu zarówno lokalnym, jak i globalnym byłaby znacznie mniejsza.

Z kwestią kapitału wiąże się bardzo ważna kwestia formy kapitału, w jakiej może być utrzymywany dodatkowy bufor kapitałowy. Środki te mają być wykorzystywane w okresach gorszej koniunktury na pokrycie strat banków. Z tej racji powinny one być utrzymywane w kapitałach najwyższej jakości, a więc w formie środków pozyskanych w wyniku emisji akcji zwykłych lub podobnych do nich instrumentów (szczególnie w bankach działających w innej formie prawnej niż banki w formie spółki akcyjnej). Z drugiej strony idea tworzenia wyższego wymogu kapitałowego zawiera się w sobie czasowy charakter. Jeśli zatem wyższy kapitał ma być utrzymywany czasowo, z możliwością obniżenia wymogu kapitałowego, gdy rozwój akcji kredytowej będzie wolniejszy, lepszym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie możliwości utrzymywania bufora w formie środków pozyskanych z emisji papierów dłuż-

nych, np. długoterminowych obligacji. Oczywiście taki instrument musiałby spełniać wszystkie warunki zobowiązania podporządkowanego, tak aby mógł on być efektywnie wykorzystany na pokrycie strat powstałych w bieżącej działalności banku. Instrument hybrydowy mógłby zatem być wykorzystywany w sposób bardziej elastyczny i w efekcie byłby on też także tańszy dla banku niż emisja akcji, a następnie przymusowy wykup części akcji od inwestorów. Wydaje się, że argumenty dotyczące obu form utrzymywania kapitału powinny być raz jeszcze starannie przeanalizowane, tak aby została w tym zakresie podjęta optymalna decyzja zapewniająca zarówno bezpieczeństwo systemu, jak i niskie koszty pozyskania kapitału przez banki.

Oczywiście przy konstruowaniu dodatkowego wymogu kapitałowego zawsze pojawia się wiele dodatkowych, szczegółowych problemów, takich jak dokładna kalibracja wymogów kapitałowych (pozostawienie tego obowiązku lokalnemu nadzorniowi wydaje się próbą ucieczki od tematu) czy wybór podstawy wyliczania kapitałów (czy podstawą mają być aktywa ogółem banku, czy aktywa ważone ryzykiem?). Są to już jednak zagadnienia o charakterze bardziej technicznym, które nie muszą być podjęte w niniejszym opracowaniu.

Na koniec warto zauważyć, że być może już samo wpisanie na listę uprawnień nadzoru bankowego możliwości ustanowienia dodatkowych wymogów antycyklicznych dla banków w przypadku szybkiego rozwoju akcji kredytowej będzie oddziaływać w kierunku łagodzenia cyklicznego rozwoju gospodarczego, niezależnie od kształtu dodatkowego bufora kapitałowego. Banki, mając świadomość, że taka regulacja może być wdrożona i nowe obciążenia mogą być na nie nałożone w pewnych warunkach, i znając ograniczone możliwości pozyskania nowego kapitału w krótkim czasie, mogą być zainteresowane samodzielnym podjęciem decyzji o zwolnieniu tempa rozwoju akcji kredytowej, aby być lepiej przygotowanymi na wypadek ewentualnego podniesienia wymogów kapitałowych. Banki mogłyby zatem dokonywać samoograniczenia rozwoju akcji kredytowej z obawy niesprostania podwyższonym wymogom kapitałowym w niedalekiej przyszłości. Oczywiście, skuteczność takiego oddziaływania będzie zależeć od faktycznych decyzji podejmowanych przez instytucje nadzoru bankowego w poszczególnych krajach w zakresie stosowania dodatkowych buforów antycyklicznych.

5. Podsumowanie

Dotychczasowe prace pokazują, że istnieją instrumenty oddziaływania państwa w kierunku obniżenia stopnia cyklicznego rozwoju sektora bankowego. Wśród nich jeden dotyczy absorpcji strat oczekiwanych w bankach (dynamiczne rezerwy), inny zaś strat nieoczekiwanych (dodatkowy bufor kapitałowy).

Koncepcja tworzenia przez banki dynamicznych rezerw ma wiele zalet, ale budzi także pewne obawy. Wydaje się, że może to być skuteczne rozwiązanie łagodzenia cykliczności rozwoju sektora finansowego. Jednak przed ostatecznym przyjęciem tej koncepcji powinna ona być dopracowana z udziałem specjalistów w zakresie rachun-

kowości, tak aby wprowadzenie nowych wymogów nie zaburzało czytelności sprawozdań finansowych banków. Wiele pracy należałoby także poświęcić kalibracji modelu. Od prawidłowego doboru parametru zależeć będzie skuteczność tego instrumentu. Dlatego trzeba wyciągnąć wnioski ze stosowania tego rozwiązania przez Hiszpanów i uniknąć przyczyn niskiej skuteczności tego rozwiązania w ostatnich latach.

Koncepcja nakładania dodatkowych wymogów kapitałowych na banki jest obecnie żywo dyskutowana i wydaje się rozwiązaniem rekomendowanym w tym zakresie przez Komitet Bazylejski i Komisję Europejską. To rozwiązanie jest stosunkowo łatwe do wprowadzenia w życie i wymaga od banków tworzenia dodatkowych kapitałów. Z tej racji budzi ono duże zainteresowanie regulatorów. Warto zastanowić się jednak, czy koncepcja tworzenia rezerw dynamicznych nie okazałaby się bardziej skutecznym instrumentem oddziaływania na cykliczność zachowań instytucji finansowych. W przeciwieństwie bowiem do bufora kapitałowego w rezerwach dynamicznych istnieje silniejsze bezpośrednie powiązanie wzrostu akcji kredytowej z obciążeniami regulacyjnymi banków. Rezerwa dotyczy bowiem tylko nowego portfela, podczas gdy bufor odnosi się do całej akcji kredytowej banków. Oczywiście pozostaje problem prawidłowych szacunków rozmiarów rezerwy w całym okresie kredytowania, ale można odnieść wrażenie, że tworzenie bufora antycyklicznego bardziej służy wzmocnieniu kapitałowemu banków, a nie łagodzeniu cyklicznego rozwoju banków. Wzmocnienie kapitałowe służy podniesieniu bezpieczeństwa banków, ale ten cel można osiągnąć w prostszy sposób, podnosząc ogólne wymogi kapitałowe (co zresztą próbuje się zrobić). Można natomiast wyrazić obawę, że podstawowy cel tworzenia bufora nie zostanie zrealizowany w sposób satysfakcjonujący.

Przedstawiając powyżej uwagi i zastrzeżenia dotyczące instrumentów antycyklicznych, trzeba stwierdzić, że zasadne jest zaproponowanie rozwiązania, w którym nowe rozwiązania są najpierw testowane w ograniczony zakresie, np. na ograniczonej liczbie banków lub na terytorium kilku państw, a dopiero następnie są wdrażane w skali globalnej. Pominięcie tej fazy grozi bowiem podobnymi konsekwencjami jak wdrażanie Bazylei II, gdy nowo wprowadzany system nie był testowany w realnych warunkach. Raz jeszcze oznaczałoby to możliwość eliminowania ewentualnych negatywnych skutków ubocznych dopiero po wdrożeniu nowych rozwiązań. Dziś wydaje się, że jest jeszcze zbyt wcześnie na rekomendowanie tego instrumentarium, zwłaszcza dodatkowego bufora kapitałowego, jako skutecznego mechanizmu polityki antycyklicznej.

Z punktu widzenia Polski ważne jest, aby okres naszej prezydencji w Unii Europejskiej wykorzystać na dopracowanie takich rozwiązań, które będą satysfakcjonujące także dla krajów szybciej rozwijających się i pożyczających kapitał za granicą. Chodzi szczególnie o elastyczne określenie wielkości wzrostu akcji kredytowej, która będzie podstawą wyznaczenia bufora antycyklicznego. Ponadto rzeczą niezmiernie ważną dla krajów importujących kapitał jest nałożenie obowiązku utrzymywania dodatkowego kapitału na szczeblu indywidualnego podmiotu (a nie na szczeblu skonsolidowanym) oraz przyjęcie zasady, że o konieczności stworzenia dodatkowego kapitału decyduje miejsce ekspozycji kredytobiorcy, a nie siedziba kredytodawcy.

Literatura

- BCBS, Strengthening the resilience of banking sector, Consultative Document, Bank for International Settlements, Bazylea, December 2009.
- BCBS, Countercyclical capital buffet proposal, Consultative Document, Bank for International Settlements, Bazylea, July 2010.
- BCBS, Group of Governors and Head of Supervision announces higher global minimum capital standards, Bank for International Settlements, Bazylea, 12.09.2010.
- BCBS, Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer, December 2010.
- Borio C., Furfine C., Lowe P., *Pro-cyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*, „BIS Papers” 2001 no 1.
- CEBS, Position Paper on Countercyclical Capital Buffer, London, July 2009.
- Drehman M., Borio C., Gambacorta L., Jimenez G., Trucharte C., *Countercyclical capital buffers: exploring options*, BSBC, Bank for International Settlements, Bazylea, July 2010.
- European Commission, Possible further changes to the capital requirements directive, 26.02.2010.
- FSA, A Regulatory Response to the Global Banking Crisis, Discussion Paper 09/02, London 2009.
- Kashyap A., Stein J., *Cyclical Implications of Basel II Capital Standards, Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 1st Quarter 2004.
- Moreno R., *Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies*, BIS Working Papers, Bazylea, January 2011.
- Nesvetailova A., *Fragile Finance*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Repullo R., Saurina J., Trucharte C., *Mitigating the Procyclicality of Basel II*, March 2010, www.cemfi.es.
- Repullo R., Suarez J., *The Procyclical Effects of Bank Capital Requirements*, CEPR Discussion Paper 6862. www.cemfi.es, 2009.

INTRODUCTION OF NEW REQUIREMENTS ON BANKS AS THE METHOD OF MITIGATION OF CYCLICAL DEVELOPMENT OF FINANCIAL SECTOR

Summary: The experience of last years has displayed once again the cyclical development of financial sector and a big impact of such development on cyclical development of real economy causing big problems in the speed of the world development. It is reasonable to look for new instruments which could bring mitigation of cyclical development of financial sector, causing also less volatility in prices of property and financial assets. Two instruments are recently indicated by BIS and European Commission as a potential solution: dynamic provision and countercyclical capital buffer. Particularly, the idea of countercyclical buffer has to be developed because the detailed solution is not yet prepared, some options have to be chosen and some problems should be solved. The present general attitude can cause some concerns. It is a proper idea to seek the right solution but the efficiency of new instruments should be earlier investigated in natural environment on the local scale.