

Mariusz Zygierewicz

Cykliczny rozwój gospodarczy a regulacje ostrożnościowe w bankowości

Ekonomiczne Problemy Usług nr 38, 96-105

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARIUSZ ZYGIEREWICZ

Związek Banków Polskich

CYKLICZNY ROZWÓJ GOSPODARCZY A REGULACJE OSTROŻNOŚCIOWE W BANKOWOŚCI

Wprowadzenie

Ostatni kryzys subprime w Stanach Zjednoczonych oraz jego konsekwencje na świecie są doskonałym przykładem cyklicznego rozwoju sektora bankowego. Najpierw przez szereg lat obserwowano bardzo szybki wzrost akcji kredytowej banków, głównie związanej z finansowaniem budowy lub zakupu nieruchomości. Dynamiczny rozwój akcji kredytowej doprowadził do pogorszenia się jakości portfela kredytowego, a pojawienie się strat z tego tytułu spowodowało kryzys zaufania w sektorze bankowym, wzrost oceny ryzyka kredytowego i w konsekwencji znaczną redukcję zdolności tego sektora do dalszego aktywnego pełnienia swojej funkcji kredytowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. To zmniejszenie zainteresowania kredytowaniem sfery realnej prowadzi do zmniejszenia aktywności gospodarczej kraju, do spowolnienia gospodarczego. Ta sekwencja wydarzeń jest wzmocniona dodatkowo przez zmniejszenie zainteresowania firm pozyskiwaniem kapitału na rynku kapitałowym w okresie dekonjunktury i w konsekwencji wyższy popyt na kredyt bankowy ze strony dużych przedsiębiorstw. Oczywiście wydarzenia 2008 roku na rynkach finansowych nie są jednym przykładem kryzysu w sektorze bankowym w ostatnich latach. Od momentu wprowadzenia większej liberalizacji rynków finansowych zjawiska te stają się coraz powszechniejsze i skutki kryzysów na rynkach finansowych są coraz dotkliwsze dla realnej gospodarki.

Rosnące znaczenie rynków finansowych, w tym rosnąca rola sektora bankowego w gospodarkach najwyżej rozwiniętych krajów świata, powoduje, że rola zaburzeń na rynkach finansowych nabiera szczególnego znaczenia z punktu widzenia cyklicznego rozwoju gospodarki. Należy zatem zastanowić się nad instrumentami, których zastosowanie w sektorze bankowym mogłoby prowadzić do zmniejszenia fluktuacji tempa rozwoju instytucji finansowych w różnych fazach konjunktury gospodarczej. W przypadku banków naturalną rzeczą jest kierowanie zainteresowania w kierunku tych rozwiązań regulacyjnych, które są stosowane w bankowości i są systemowo ważne dla funkcjonowania tego rodzaju podmiotów. Stąd też w niniejszym artykule uwaga zostanie zwrócona na regulacje ostrożnościowe i możliwość ich wykorzystania na rzecz stabilnego rozwoju banków i gospodarki.

Można oczywiście przyjąć, iż zgodnie z hipotezą H. Minsky'ego pojawianie się kryzysów finansowych jest nieuchronne, gdyż wynika z niestabilności finansowej w kapitalistycznej gospodarce¹ i w konsekwencji uznać, że wprowadzenie jakichkolwiek rozwiązań regulacyjnych ma ograniczony sens. Trzeba też pamiętać, że podstawowym celem istnienia regulacji ostrożnościowych jest tworzenie rozwiązań minimalizujących prawdopodobieństwo upadłości pojedynczej instytucji finansowej, a nie dbanie o stabilny rozwój gospodarczy kraju. Chociaż w dłuższej perspektywie stabilny rozwój gospodarki i banków również jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do zmniejszenia ryzyka upadłości banku, to jednak w krótkim okresie powyższe dwa cele mogą być sprzeczne. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prymatem tworzenia regulacji ostrożnościowych jest dążenie do bezpiecznego prowadzenia działalności przez bank i do ochrony depozytów zgromadzonych w każdej instytucji bankowej.

Warto jednak zastanowić się, czy nie można wykorzystać tych regulacji do przeciwdziałania cyklicznemu rozwojowi banków (bez jednoczesnej szkody dla realizacji podstawowego celu istnienia tych rozwiązań ostrożnościowych) i w ten sposób przyczynić się do zmniejszenia ryzyka działalności banku. Zanim taka próba zostanie jednak podjęta, niezbędna jest analiza skutków obecnie obowiązujących rozwiązań, zwłaszcza najważniejszych z nich, takich jak wyznaczanie minimalnych wymogów kapitałowych dla banków i zasady tworzenia rezerw (odpisów) na złe kredyty. Dopiero na podstawie tej oceny można podejmować próby wskazania propozycji nowych rozwiązań służących stabilnemu rozwojowi sektora bankowego.

W pierwszej części artykułu przedstawiono najważniejsze wnioski wynikające z analizy wpływu obecnie obowiązujących regulacji w zakresie wymogów kapitałowych oraz rozwiązań rachunkowych na zachowania instytucji bankowych. W drugiej części podjęto zaś próbę wskazania możliwych kierunków zmian rozwiązań regulacyjnych, które mogłyby przyczynić się do zmniejszenia rozpiętości akcji kredytowej prowadzonej przez banki w różnych okresach cyklu gospodarczego.

Wpływ obecnych regulacji ostrożnościowych na tempo rozwoju sektora bankowego

Minimalne wymogi kapitałowe

Od lat osiemdziesiątych XX wieku następował proces harmonizacji wymogów kapitałowych w skali międzynarodowej i tworzenia coraz bardziej zaawansowanych metod wyliczania relacji kwoty minimalnego kapitału do rozmiarów prowadzonej działalności bankowej. Z jednej strony nowe rozwiązania wprowadziły wymóg jednolitego podejścia (wprawdzie z pewnymi odstępstwami stosowanymi na szczeblu lokalnym) do wyliczania

¹ H. Minsky: *The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and Behavior of the Economy*. W: Ch. Kindleberger, J-P. Laffargue: *Financial Crisis, Theory, History and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge 1982.

niezbędnego kapitału banku w skali międzynarodowej oraz – zwłaszcza Basel I – podniosły wymogi kapitałowe w stosunku do poprzednio istniejącej praktyki bankowej. Z drugiej strony zasady wyliczania tzw. aktywów ważonych ryzykiem jako zasadniczego komponentu obliczania współczynnika wypłacalności musiały spowodować ograniczenie rozmiarów dopuszczalnej akcji kredytowej banków.

Ze swej istoty wymogi kapitałowe zostały stworzone w celu gromadzenia w banku kapitału, który mógłby stanowić bufor dla absorbowania nieoczekiwanych strat ponoszonych w trakcie działalności bankowej, tak aby wystąpienie straty nie powodowało automatycznie poważnego ryzyka ogłoszenia niewypłacalności banku, a następnie jego upadku. Stąd też wymogi kapitałowe muszą mieć w dużym stopniu procykliczny charakter. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że największe straty kredytowe są ponoszone przez banki w okresie recesji lub przynajmniej wyraźnego spowolnienia gospodarczego. Zwiększenie ryzyka poniesienia straty musi powodować ograniczenie możliwości rozszerzania akcji kredytowej.

Już rozwiązania przyjęte w Basel I były oceniane jako regulacje mające potencjalnie procykliczne oddziaływanie na zachowanie banków. Przejawem takiego stanowiska było wyrażanie oskarżenia, że właśnie zapisy wymogów kapitałowych spowodowały wybuch kryzysu kredytowego w Europie na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku². Jednak bardziej wyrafinowane rozwiązania zapisane w Basel II już od momentu ich powstania wydawały się części specjalistom oddziaływać jeszcze wyraźniej procyklicznie niż poprzednie rozwiązanie. Ta ocena wynikała głównie z większego uzależnienia kwoty obliczanych aktywów, ważonych ryzykiem w banku, od bieżącej sytuacji gospodarczej. W Basel I stosowane były generalnie te same zasady ustalania wymogu kapitałowego niezależnie od fazy cyklu gospodarczego – dla niemal wszystkich aktywów kredytowych przyjmowano zasadniczo konieczność utrzymywania buforu kapitałowego w wysokości 8% ekspozycji kredytowej banku. W nowym podejściu (Basel II) wielkość kwoty aktywów obliczanych dla celów ustalenia minimalnych wymogów kapitałowych nie jest taka sama w całym okresie istnienia tego aktywa, lecz może podlegać wyraźnym wahaniom. Te zmiany mogą być spowodowane takimi czynnikami, jak chociażby zmiana oceny ratingowej nadanej przez niezależną agencję³ czy zmiana wartości rynkowej zabezpieczenia przyjętego przy udzieleniu kredytu kredytobiorcy. A. Taylor i C. Goodhart wyjaśniali, że procykliczność Basel II wynika z faktu, że to podejście zawiera różne miary ryzyka kredytowego (takie jak prawdopodobieństwo powstania straty – PD czy wielkość straty poniesionej w przypadku wystąpienia zdarzenia), które to wskaźniki ulegają zwiększeniu w okresie recesji⁴. Dodatkowo

² *Capital requirements and bank behavior: the impact of the Basle Accord*. Red. P. Jackson. Basle Committee on Banking Supervision, Working papers, No 1, April 1999; E. Catarineu-Rabell, P. Jackson, D. Tsomocos: *Procyclicality and the New Basle Accord – Bank's choice of loan rating system*. London, February 2002.

³ C. Goodhart, M. Segoviano: *Basel and procyclicality: A comparison of the Standardised and IRB Approaches to an Improved Credit Risk Method*. I.S.E., London, May 2007.

⁴ A. Taylor, C. Goodhart: *Procyclicality and volatility in the financial system: the implementation of Basel II and IAS 39*. London School of Economics, FMG Discussion Paper, London 2004.

skala zmiany wymogów kapitałowych w Basel II zależy od stopnia zaawansowania metody wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego, którą stosuje bank. Generalnie jednak można przyjąć, iż im poziom zaawansowania metody wyliczania wymogu kapitałowego jest wyższy (w praktyce stosują ją większe, systemowo ważne banki), tym waga skali możliwego oddziaływania regulacji w sposób procykliczny jest większa. Szereg empirycznych badań zostało przeprowadzonych, które wykazywały, że kapitał niezbędny w banku przy danym poziomie akcji kredytowej jest wyższy w okresie recesji gospodarczej. Przykładowo: badanie takie prowadzili A. Kashyap i J. Stein⁵. Wskazywano też, że nowe wymogi regulacyjne zostały wprowadzone bez dostatecznych badań empirycznych dotyczących możliwych konsekwencji funkcjonowania zapisów Basel II.

Ustalanie wymogów kapitałowych banków pod rygiorem Basel II nie ogranicza się oczywiście tylko do wyznaczenia wielkości kapitału niezbędnego do pokrycia ryzyka kredytowego w ramach filaru I. Oprócz niego występuje jeszcze filar II i III. Niektórzy autorzy wskazują, że oba filary, a zwłaszcza filar II, mogą być wykorzystywane do minimalizowania skutków procyklicznego oddziaływania regulacji z filaru I.⁶ Należy jednak pamiętać, że filar II z założenia ma charakter oddziaływania nadzorcy o charakterze indywidualnym. To oznacza, że różne podejście tego samego nadzorcy (lub różnych nadzorców w skali międzynarodowej) w odniesieniu do różnych banków może prowadzić do powstawania nieuzasadnionych przewag konkurencyjnych dla poszczególnych banków, których wymogi nałożone w ramach filaru II są wyraźnie niższe niż banków generujących podobny poziom ryzyka w prowadzonej działalności bankowej, a skuteczność oddziaływania tej części regulacji z punktu widzenia procyklicznego rozwoju całego sektora bankowego może być ograniczona.

Regulacje rachunkowe

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia wpływu rozwiązań rachunkowych na procykliczny charakter rozwoju sektora bankowego mają dwa obszary regulacji: zapisy określające zasady tworzenia rezerw na złe kredyty oraz sposoby wyceny niektórych instrumentów finansowych. W tym drugim obszarze pod koniec 2008 roku poszukiwano rozwiązania, które minimalizowałoby wady dotychczas obowiązujących regulacji. Wprawdzie proponowane ostatnio zmiany wydają się niedostateczne i muszą być prowadzone w tym obszarze dalsze prace, to jednak większy wpływ na rozwój akcji kredytowej banków mają specyficzne dla banków zasady tworzenia rezerw (odpisów) na złe kredyty.

Od 2005 roku Unia Europejska zdecydowała się nałożyć na spółki publiczne obowiązek stosowania Międzynarodowych Standardów Rachunkowości – MSR (zwanych później

⁵ A. Kashyap, J. Stein: *Cyclical implications of the Basel II capital standards*. University of Chicago, Working Paper, November 2003. Badania CEBS pokazują, że cykliczność wymogu kapitałowego filaru I jest znacząca i może wahać się w granicach 20–45% wymogu kapitałowego pod rządami Basel I. *Super-viosory responses to the cyclicalities of capital requirements*, CEBS, London, January 2009, s. 5.

⁶ J.-Ch. Rochet: *Procyclicality of financial systems: is there a need to modify current accounting and regulatory rules?* Financial Stability Review, No 12, Banque de France, October 2008.

Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej – MSSF) na szczeblu sprawozdań skonsolidowanych. Wprawdzie na szczeblu sprawozdań indywidualnych praktyka wyboru sposobu sporządzania sprawozdania jest różnorodna w poszczególnych krajach UE, ale nie ulega wątpliwości, iż w skali Unii uwaga została skoncentrowana wyłącznie na MSR.

Zastosowanie MSR w bankach wymusiło zmianę podejścia do zasad tworzenia rezerw (czy bardziej literalnie: odpisów aktualizujących) z tytułu istnienia portfela złych kredytów w banku. Dwie podstawowe różnice tego podejścia w stosunku do chociażby wcześniej stosowanych w Polsce zasad tworzenia rezerw celowych⁷ polegały na określeniu momentu, kiedy i w jakiej wysokości rezerwa (odpis) powinna być utworzona.

Z punktu widzenia momentu tworzenia rezerwy najważniejszym rozstrzygnięciem przyjętym w MSR 39 jest uznanie, iż rezerwa może być utworzona dopiero z chwilą rozpoznania utraty wartości aktywów przez bank (czyli ex-post). Generalnie zatem bank nie ma możliwości utworzenia rezerwy na kredyt, jeśli stanie się on kredytem o gorszej jakości w przyszłości. Istnieje wprawdzie w MSR także kategoria tzw. odpisów z tytułu IBNR, czyli rezerw z tytułu zidentyfikowanej utraty wartości, ale jeszcze „niezaraportowanej” w księgach banków, ale praktyka tworzenia tego typu rezerw budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych w środowisku księgowych i audytorów. To rozwiązanie stanowi bowiem specyficzną konstrukcję, zgodnie z którą podmiot wie, że nastąpiła już częściowa utrata wartości aktywów, ale jednocześnie nie jest on w stanie rozpoznać wielkości straty i wykorzystuje generalnie w tym zakresie statystyczne dane historyczne. Banki stosujące MSR, w przeciwieństwie chociażby do wcześniej stosowanych zasad w Polsce, nie mają możliwości tworzenia rezerw na przyszłe złe kredyty. W opinii twórców MSR dopuszczenie takiej możliwości powodowałoby zafałszowanie obrazu bieżącej sytuacji majątkowej podmiotu sporządzającego sprawozdanie, a celem sprawozdania jest przecież przedstawienie tej sytuacji w sposób możliwie najwierniejszy.

Drugą zasadniczą cechą tworzenia odpisów pod rygorem MSR jest obowiązek banku ustanowienia rezerwy w wysokości adekwatnej do skali utraty wartości przez dany składnik aktywów. Analogicznie jak poprzednio, zasadniczym przesłaniem takiego podejścia było przedstawienie w sprawozdaniu finansowym możliwie najbardziej wiernego obrazu bieżącej sytuacji majątkowej firmy. Można jednak przypomnieć, że wcześniej stosowane w Polsce zasady tworzenia rezerw celowych zasadniczo wymagały tworzenia rezerw celowych w stałej proporcji do wartości ekspozycji kredytowej (po pomniejszeniu jej o wartość wybranych form zabezpieczeń), tj. w wysokości 20, 50 lub 100% wartości ekspozycji w zależności od jakości aktywów. Takie podejście w praktyce pozwalało bankom na tworzenie tzw. cichych rezerw, czyli rezerw wyższych niż aktualnie wymagane. To rozwiązanie było wprawdzie kwestionowane jako nieadekwatne do aktualnej sytuacji finansowej banku, ale

⁷ Polskie zasady tworzenia rezerw celowych nadal stosowane przez banki spółdzielcze i przez część banków w formie spółki akcyjnej na szczeblu sprawozdań jednostkowych.

jednocześnie pozwalało na łagodzenie tempa zmian wielkości tworzonych rezerw w okresie dobrej i złej koniunktury gospodarczej. Pod rządami MSR fluktuacje wielkości tworzonych rezerw muszą być w efekcie wyraźnie wyższe, co nie może pozostawać bez wpływu na bieżące decyzje kredytowe podejmowane przez banki. Taki system tworzenia rezerw na złe kredyty musi zatem przyczyniać się do większej cykliczności działania banków w różnych okresach koniunktury makroekonomicznej.

Propozycje rozwiązań regulacyjnych

Problemy norm ostrożnościowych oraz kształtu regulacji rachunkowych muszą być rozpatrywane na szczeblu pojedynczej instytucji bankowej. Zasadniczym bowiem celem ich stosowania jest zapewnienie bezpiecznych podstaw działania i właściwego prezentowania faktycznej sytuacji finansowej banku. Nie ulega jednak też wątpliwości, że kwestia stabilności działania sektora finansowego ma fundamentalne znaczenia dla bezpieczeństwa działania każdego banku. Ostatnie kryzysy finansowe na świecie pokazały to aż nadto dobitnie. W moim przekonaniu nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż należy poszukiwać rozwiązań regulacyjnych, które będą zapewniać bezpieczne podstawy działania każdego banku indywidualnie, ale jednocześnie rozwiązania te będą mieć wbudowane takie instrumenty, które będą służyć stabilności sektora finansowego w dłuższym okresie i w ten sposób przyczyniać się do bezpieczniejszego działania banków i zmniejszenia ryzyka upadłości banku w okresie dekonunktury.

Wydaje się, że podstawowym rozwiązaniem systemowym przyjętym w regulacjach bankowych powinno być zmniejszanie apetytu na ryzyko banków w okresie dobrej koniunktury i zwiększanie zainteresowania rozwojem akcji kredytowej w trakcie dekonunktury. Wysoki apetyt na ryzyko w okresie szybkiego rozwoju gospodarczego powoduje obniżenie wycen ryzyka kredytowego (marż odsetkowych oczekiwanych przez banki od kredytobiorcy), dążenie każdego banku do maksymalizacji krótkookresowych wyników finansowych oraz do utrzymania co najmniej swojego udziału w rynku kredytów. Ten zwiększony apetyt na ryzyko powoduje, że u progu dekonunktury banki mają największe trudności z kredytami udzielonymi w latach dobrej koniunktury, gdy standardy udzielania kredytów były obniżone. Paradoksalnie, badania empiryczne pokazują, że kredyty udzielone w okresie złej koniunktury charakteryzują się zasadniczo lepszą jakością w dłuższym horyzoncie czasowym⁸.

Przyjmując powyższe podejście za podstawę dalszych rozważań, trzeba zaznaczyć, że istotne trudności wywołuje określenie już samego instrumentarium, które mogłoby być wykorzystane do osiągnięcia wymienionego celu.

⁸ C. Goodhart, B. Hofmann, M. Segoviano: *Default, Credit Growth and Asset Prices*, 2005, dokument niepublikowany; G. Jimenez, J. Saurina: *Credit Cycles, Credit Risk, and Prudential Regulation*. *International Journal of Central Banking*, vol. 2, no 2, June 2006, s. 65-98.

W zakresie norm kapitałowych dla banków ważne jest znalezienie rozwiązania, które nie będzie mieć implikacji dla konkurencji na rynku usług bankowych. Tym samym optymalne rozwiązanie nie może w moim przekonaniu polegać na wykorzystaniu obecnych możliwości filaru II w sposób wyłącznie zindywidualizowany, gdyż takie podejście mogłoby stawiać w uprzywilejowanej sytuacji niektóre banki. Dlatego też należałoby włączyć bądź do filaru I, bądź do filaru II dodatkowy czynnik, który powodowałby automatyczne zwiększenie wymogu kapitałowego banku w przypadku wystąpienia wysokiego wzrostu akcji kredytowej w banku. W literaturze wymienia się zasadę autoregresywną, która łagodzi wymóg kapitałowy odrębnie dla każdego banku przy użyciu filtra opartego na prawie serii w czasie oraz zasadę indeksowania antycyklicznego. W pierwszej z tych metod regulacyjne wymogi kapitałowe dostosowują się powoli do szoku w wysokości wymogu kapitału ekonomicznego. Zaletą tego podejścia jest jego zdecentralizowany charakter – odnosi się ono tylko do banków, które odnotowują bardzo wysoki wzrost akcji kredytowej, a podstawą wyliczenia są dane dotyczące określonego banku, a nie całego rynku krajowego. Ponadto regulator (nadzorca) odgrywa wówczas wyłącznie pasywną rolę i nie musi uzasadniać swojego stanowiska (także w ujęciu politycznym) dotyczącego sytuacji makroekonomicznej i nałożonych na banki dodatkowych ograniczeń. Wadą takiego podejścia jest natomiast przyjęcie zasady, że strategia prowadzenia działalności kredytowej przyjęta przez bank nie ulega zmianie w czasie i podstawą uruchomienia ograniczeń są dane historyczne.

Zasada indeksowania antycyklicznego wyraża się w zastosowaniu do metody IRB mnożnika w różnej wysokości w różnych okresach. W okresie dobrej koniunktury jest on wyższy od jedności, w czasie dekonunktury niższy od jednego. Mnożnik jest ogłaszany na każdy okres przez regulatora krajowego i ma zastosowanie do wszystkich banków podlegających jego jurysdykcji. Ta metoda może okazać się skuteczniejsza, gdyż nie musi ona uwzględniać strategii poszczególnych banków i ma takie samo zastosowanie do wszystkich banków. Wadą jej jest natomiast konieczność ingerencji nadzorca poprzez coroczne określanie wysokości mnożnika, stąd jest ona rekomendowana do stosowania na wyżej rozwiniętych rynkach finansowych*. Konieczność stosowania przez bank dodatkowego mnożnika, w sytuacji gdy akcja kredytowa w skali banku lub całego sektora bankowego przekroczy określony poziom, wymaga bowiem od nadzorca ogromnej dodatkowej wiedzy, w tym gromadzenia danych statystycznych dotyczących wpływu rozwoju akcji kredytowej na sytuację makroekonomiczną i na kondycję banków w przyszłości. Ta wiedza musi stanowić podstawę do podejmowania decyzji o poziomie ustalano mnożnika.

Podobnym rozwiązaniem może być nakładanie przez nadzór bankowy obowiązku zwiększenia wymogów kapitałowych w przypadku wzrostu ryzyka systemowego w skali całego sektora bankowego, a w przypadku pojedynczego banku – silniejsze uzależnienie

* M. Gordy, B. Howells: *Procyclicality in Basel II: Can We Treat the Disease Without Killing the Patient?* Federal Reserve System, May 2004, s. 25–26.

wielkości wymaganego kapitału regulacyjnego od wyników stress-testów przeprowadzanych w banku na szczeblu indywidualnym.

Inną metodą oddziaływania na cykliczny rozwój banków może być dodatkowe wyznaczenie przez nadzór bankowy tzw. preferowanego wymogu kapitałowego (średniego poziomu w okresie całego cyklu koniunkturalnego). Wielkość faktycznego wymogu kapitałowego byłaby ustalana corocznie przez nadzór dla wszystkich banków i proces ten polegałby na zastosowaniu wskaźnika korygującego do preferowanego wymogu kapitałowego. Wskaźnik ten kształtowałby się powyżej lub poniżej jedności w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego, ale ostatecznie w każdym roku wymóg kapitałowy kształtowałby się powyżej minimalnego poziomu 8%.

W zakresie rezerw na należności kredytowe banków również można rozważyć uzupełnienie dzisiejszej struktury odpisów o dodatkowe rezerwy, które uwzględniałyby specyficzną pozycję banku w trakcie poszczególnych faz cyklu koniunkturalnego. Dodatkowe, wyższe rezerwy byłyby tworzone w okresie dobrej koniunktury, a następnie mogłyby być częściowo rozwiązywane w okresie dekonunktury lub też byłyby one faktycznie przekształcane w rezerwy na złe kredyty. Takie podejście spowodowałoby także mniejszą skalę zmienności wyniku finansowego banku w kolejnych latach.

Część księgowych i audytorów podważa możliwość nałożenia obowiązku tworzenia dodatkowych rezerw niezwiązanych z bieżącą sytuacją banku. W ich opinii tworzenie wyższych rezerw powodowałoby nieadekwatność sprawozdań finansowych banków do ich faktycznej sytuacji ekonomicznej. Inni jednak autorzy uznają, że rachunkowość ma wszystkie atrybuty polityki publicznej, zasadniczo związanej z regulacjami finansowymi i prowadzeniem polityki makroekonomicznej. Istnieją zatem silne argumenty przemawiające za uwzględnieniem w zasadach rachunkowości interesów polityki publicznej (stabilności makroekonomicznej i stabilności sektora finansowego), a nie tylko względów mikroekonomicznych¹⁰. Celowe jest zatem uwzględnienie w rachunkowości nie tylko bieżącej sytuacji, ale i spojrzenia w przyszłość. Takie podejście było stosowane w Hiszpanii, gdzie banki zostały zobowiązane do obciążenia wyniku finansowego rezerwami statystycznymi wynikającymi z długoterminowego doświadczenia w zakresie ponoszonych strat¹¹.

Aby uwzględnić zastrzeżenia specjalistów z rachunkowości, można przyjąć kompromisowe rozwiązanie, w którym w sprawozdaniach banku dodatkowe rezerwy byłyby odrębnie wykazywane, co pozwoliłoby na identyfikację rozmiarów tej kategorii rezerw i ewentualne korygowanie wyników finansowych podmiotów o tę wielkość dla celów analitycznych. Z nadzorczego punktu widzenia ważne jest, że łączne rezerwy na kredyty są utworzone na relatywnie wysokim poziomie w okresie dobrej koniunktury ekonomicznej i powinny być najwyższe przed okresem wystąpienia recesji, gdy kwota aktywów ban-

¹⁰ G. Plantin, H. Sapra, H. Shin: *Fair value accounting and financial stability*. Financial Stability Review, no 12. Banque de France, October 2006.

¹¹ S. de Liz, J. Pages, J. Saurina: *Credit Growth, Problem Loans and Credit Risk Provisioning in Spain*. Banco de España, przygotowany na: BIS Autumn Central Bank Economists' Meeting, October 2000.

ku jest największa i bank musi być przygotowany na pogorszenie wyników finansowych. Banki powinny gromadzić większe środki w okresie dobrej koniunktury z powodu rosnącego ryzyka portfela, aby mieć możliwość wykorzystania tych rezerw w celu pokrycia strat z tytułu pogorszenia jakości aktywów.

Część autorów przyznaje, że gdyby ogólne zasady rachunkowości nie były wystarczająco elastyczne i nie pozwoliłyby na włączenie obowiązku tworzenia dodatkowych rezerw do regulacji rachunkowych, to pozostaje wówczas regulatorom połączyć tę propozycję z rozważanym wcześniej wprowadzeniem instrumentów „antycyklicznych” do wymogów kapitałowych banków¹². Zdaniem C. Boria, C. Furfine’a, P. Lowe’a rozróżnienie między kapitałem a rezerwą jest niekiedy przy tym sztuczne, gdyż oba instrumenty dostarczają bankowi podobnej ochrony na wypadek poniesienia straty¹³.

Podsumowanie

Nauka, polityka oraz praktyka gospodarcza powinna być w stanie odpowiedzieć na wyzwania wynikające z cyklicznego rozwoju sektora finansowego. Koszty zaniechania poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym zakresie mogą być bardzo wysokie z punktu widzenia gospodarki i stabilności rynku finansowego. Trudno przy tym wskazać jeden instrument polityki nadzorczej, który powinien być wyłącznie zastosowany w tym obszarze. Można się raczej skłaniać do stwierdzenia, iż powinna to być raczej grupa instrumentów, przy czym w niniejszym opracowaniu wspomniano tylko – wydaje się – o najważniejszych, czyli o wymogu kapitałowym i rezerwach na kredyty. Pominięto natomiast inne, takie chociażby jak warunki udzielania kredytów, badanie zdolności kredytowej, wycena aktywów w rachunkowości etc.

Z pewnością jednak podstawą zmian powinna być konieczność spojrzenia na ryzyko bankowe w dłuższym horyzoncie czasowym. W całych rozważaniach na temat celowości i zalet tworzenia instrumentów nadzorczych o charakterze antycyklicznym trzeba też zwracać uwagę na liczne problemy praktyczne. W artykule wspomniano bowiem tylko o zasadniczych kierunkach dalszych poszukiwań. Nie można jednak zapomnieć o takich trudnościach, jak np. sposób mierzenia zjawiska i kalibracja rozwiązań. Wydaje się, że współcześnie nadzory bankowe nie są jeszcze gotowe do pełnienia tak aktywnej funkcji, a analizy powiązania cyklu gospodarczego z aktywnością banków są dzisiaj domeną raczej banków centralnych niż nadzorców. Stworzenie każdego nowego instrumentu regulacyjnego wymaga także późniejszego jego egzekwowania przez nadzór, w tym tworzenia zabezpieczeń prawnych przed próbami wprowadzania innowacji przez banki, służących obchodzeniu tych rozwiązań. W dobie globalizacji pojawia się także problem ewentualnego pogorszenia pozycji konkurencyjnej lokalnych banków w stosunku do konkurencji

¹² G. Jimenez, J. Saurina: op.cit., s. 91.

¹³ C. Borio, C. Furfine, P. Lowe: *Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*. BIS Papers, No 1, Basel 1999, s. 26.

międzynarodowej. Te zastrzeżenia nie powinny jednak oznaczać rezygnacji z dążenia do stworzenia instrumentarium zmniejszającego cykliczność rozwoju sektora bankowego. Powinny one raczej wytyczać kierunki dalszych prac nad budową skutecznych regulacji ostrożnościowych, gdyż poziom wiedzy na temat możliwych nowych rozwiązań w tym obszarze wydaje się nadal jeszcze niewystarczający.

CYCLICALITY OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND BANKING PRUDENTIAL REGULATIONS

Summary

The increasing importance of the financial market, therein the increasing role of banking sector in the well-developed countries economy causes that the role of imbalance in financial market takes in a meaning in terms of cyclical development of economy. Last year's events in the world, showed explicitly how serious consequences has a crisis in banking sector for economy.

We ought therefore to reflect on instruments which can be implemented in the banking sector in order to reduce the fluctuation of growth rate of the financial institutions in different phases of economic outlook. For banks, the regulatory requirements should be of course the first matter of our interest. Particularly we should focus on the requirements which are used today in banking sector and are crucial systemic important for the functioning of this kind of business.

This is the reason why the attention in this article is focused on regulation as minimal capital requirements and the principles of provision for bad debt.

There is no doubts, that according to many experts, the present-day solutions do not counteract the cyclical development of banking sector and newer regulatory solutions have still stronger negative consequences for procyclicality. Works in order to change this regulatory approach should be started. In literature there is a lot of proposals which could be implemented to limit the cyclical development. Unfortunately, all of them have the some disadvantages, hence the intensive works should be carried on in order to find optimal regulatory requirements from procyclicality point of view.