

Wpływ Bazylei III/CRD4 na sytuację sektora bankowego

“As a policy maker during the crises, I found the available models of limited help. In fact, I would go further: in the face of the crisis, we felt abandoned by conventional tools.”

Jean-Claude Trichet

1. Wprowadzenie

Wielu polityków okazywało rozczarowanie Bazyleą I oraz II, zapominając, że w momencie kryzysu przepisy Bazylei II były dopiero wdrażane. Zarządzanie działalnością banków poprzez pryzmat kapitału wewnętrznego dopiero zostało zainicjowane. Zanim jednak doszło do ich pełnej implementacji nastąpiła zwykła reakcja ze strony polityków w postaci swoiście pojmowanej reformy. Politycy rozumieją reformowanie systemu bankowego przez pryzmat nakładania na banki coraz większej ilości ograniczeń oraz obowiązków raportowych - jak ktoś to otwarcie nazwał „drewnianych kamizelek - *shrink the banks, put bankers in straitjackets*. Liczne regulacje mają swoje implikacje kosztowe i biznesowe. Przyjęty przez polityków poziom bezpieczeństwa redukuje aktywność sektora w tworzeniu wartości. Z tym wiąże się zagadnienie czy poziom bezpieczeństwa sektora bankowego nie został ustalony zbyt wysoko w stosunku do potrzeb wynikających z racjonalnego postrzegania ryzyka. Dodatkową praktyką sektora bankowego jest utrzymywanie różnego rodzaju współczynników z pewnym buforem - ponad wymagania regulacyjne, co dodatkowo limituje swobodę działania.

Dotychczasowe doświadczenie z restrykcyjnymi regulacjami w sektorze bankowym, które zaostrzały relację kapitału do aktywów nie były dobre dla gospodarek. Kiedy w 1988 roku za czasów Prezydenta G.H.W. Busha wprowadzano rozwiązania Bazylei I nastąpił gwałtowny spadek w podaży pieniądza i kredytu, który spowodował negatywne skutki dla wzrostu gospodarczego – słabą recesję w latach 1990-1991. Ta regulacja kosztowała Prezydenta Busha przegraną w wyborach (1). Nadmierne lub niewłaściwe regulacje powodują arbitraż regulacyjny i przesuwają część biznesu do innych geograficznie regionów lub do *shadow*

¹ Dr hab. Krzysztof Kalicki jest prezesem zarządu Deutsche Bank Polska SA oraz profesorem w Katedrze Finansów Akademii im. L. Koźmińskiego w Warszawie.

banking, czego symbolem (nie jedynym) była afera Amber Gold. To zjawisko narasta również w innych krajach w postaci bardzo dużego wzrostu aktywów finansowych różnego rodzaju funduszy i pośredników finansowych. Na ten proces nakładają się dodatkowo zjawiska związane z recesją w krajach wysoko rozwiniętych. W zależności od zdolności banków do udzielania kredytów – szczególnie w okresie niepewności *anxious time* pogłębia się lub wygładza cykl koniunkturalny (10). Takie zjawiska można interpretować ramach koncepcji szoku przy niedoskonałej informacji. Obecnie trudno oddzielić czynnik zaniepokojenia stanem koniunktury od skutków kosztownych regulacji ograniczający podaż kredytu. Ale warto się przyjrzeć źródłom kosztów regulacji i skali ich wpływu na gospodarkę.

2. Pokryzysowe uwarunkowania regulacyjne sektora bankowego

Od kilku lat trwają przygotowania do wprowadzenia wymagań Bazylei III polegającej między innymi na zastosowaniu znacznie wyższych wymagań kapitałowych i płynnościowych wobec banków. Z pewnością sytuacja na rynkach finansowych jest bardzo złożona i stanowi konsekwencję działania wielu czynników, ale skutkiem wprowadzania tych rozwiązań staje się bardzo poważne osłabienie podaży pieniądza i kredytu, co implikuje osłabienie tempa wzrostu gospodarczego – a w niektórych krajach wręcz recesję i wzrost bezrobocia.

Istotą reformy w ramach Bazylei III jest wdrożenie znacząco wyższych wymogów kapitałowych i płynnościowych. Dodatkowo bankom uznanym za globalnie i systemowo ważne narzuca się dalsze jeszcze wyższe wymogi kapitałowe. Ponadto dokonuje się różnych zabiegów podwyższających wartość aktywów ważonych ryzykiem (tzw. RWA np. *Counterparty Credit Risk, Credit Value Adjustment - CVA* etc.). Skutki takiego mechanizmu są w zasadzie dosyć proste. Wyższe wymagania dotyczące współczynników kapitałowych CAD (ale i płynności krótkoterminowej LCR oraz długoterminowej NSFR) powodują ograniczenie podaży kredytów, a także zmniejszenie podaży pieniądza, co dla wielu krajów oznacza wręcz spadek agregatów monetarnych. W sposób bezpośrednio przekłada się to na wzrost marż pożyczkowych oraz wyższe koszty operacyjne banków. W ramach Bazylei III pojawiają się dwie drogi dostosowania się do wymagań regulatorów. Pierwsza z nich polega na wyjściu na rynek kapitałowy i zwiększenie funduszy własnych w bankach przez emisję akcji, ale nie sprzyja temu zwrot na kapitałach sektora bankowego – niskie ceny implikują słaby popyt ze strony inwestorów. Drugą drogą jest redukcja aktywów ważonych ryzykiem. Ale ograniczanie aktywów banków oznacza zmniejszenie podaży pieniądza i szok w postaci hamowania wzrostu gospodarczego. Istnieje jeszcze trzecia możliwość, polegająca na nowym ważeniu ryzyka w stosunku do aktywów poprzez stworzenie własnych modeli ratingowych *IRB Advanced*. Badania EBA dla 89 bankowych IRB pokazały w 2013 roku, że modele te wykazują duże rozbieżności w wycenach wag ryzyka oraz stosowanych parametrach, ale w wielu bankach istotnie obniżają poziom aktywów ważonych ryzykiem i potrzeby kapitałowe. Skracając okres zmiennych przyjmowanych do szacowania ryzyka np. z 5 do 2 lat, część z banków utrzymuje na pokrycie niektórych aktywów tylko 1/8 kapitału wyliczanego przez inne banki (13).

Paradoksalnie wprowadzane regulacje implikują delewarowanie i zamiast czynić banki bezpieczniejszymi - uruchamiają mechanizm anihilacji pieniądza, zmniejszenia płynności gospodarki, a to skutkuje spadkiem płynności podmiotów gospodarczych, zmniejszaniem ich aktywności gospodarczej i inwestycyjnej, ograniczeniem wydatków i wzrostem bezrobocia. Z kolei wzrost bezrobocia zmniejsza wydatki konsumpcyjne, hamując jeszcze bardziej wzrost gospodarczy. Taka sytuacja w sektorze realnym wywołuje zwrótnie wzrost ryzyka kredytowego przedsiębiorstw i ludności – powodując wtórny negatywny efekt dla banków.

Ponadto prawodawcy wprowadzają wiele regulacji, które obciążają banki dodatkowymi podatkami i opłatami oraz kosztami zwiększonych wymogów informacyjnych lub organizacyjnych powodując dalsze pogarszanie się perspektyw dochodowych banków i zniechęcając inwestorów od nabywania akcji banków. Czynią to zarówno politycy z Europy jak i USA wciągając gospodarkę w kleszcze *credit crunch*. Pierwszy dokument Bazylei I w 1988 roku obejmował 30 stron, ostatni projekt dotyczący Bazylei III 509 stron i zawiera 78 równań kalkulacyjnych. Pojawia się pytanie, kto tak naprawdę zarządza biznesem bankowym – regulatorzy czy kierownictwo. Banki na całym świecie oponują przeciw takim praktykom. Tablica 1 pokazuje fakt narastania ekspotencjałowo ilości stron regulacji w sektorze bankowym (tylko na przykładzie dyrektywy CRD).

Tablica 1. Regulacje w sektorze bankowym (ilość stron)

Źródło: Opracowanie własne.

Nie ma wątpliwości, że następuje w jakimś sensie inflacja regulacji. A trzeba dodać, że wraz z innymi uregulowaniami Unii Bankowej skala nowokreowanych przepisów jest historycznie wyjątkowa. Jacques de Larosiere ostro oponuje przeciw nadmiarowi regulacji w sektorze bankowym wskazując, że prowadzi to do ograniczenia funkcji pośrednika kredytowego przez banki, a jeden rozmiar regulacji nie jest racjonalny dla wszystkich rodzajów banków.

Pobieżna analiza wskazuje na wyraźne zależności między stanem sektora bankowego a zmianami tempa wzrostu gospodarczego. Z tablicy 2 wynika silna korelacja między tymi zmiennymi.

Tablica 2: Tempo wzrostu gospodarczego a zmiana kredytu i pieniądza

	PKB					KREDYT				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
NIEMCY	0,8	-5,1	4	3	0,8	1,9	-0,3	3	0,1	0,4
W.BRYTANIA	-0,9	-3,9	1,8	0,9	0,2	-2	6,9	5,6	-1,6	-0,5
WŁOCHY	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-2,3	5	2,2	7,8	1,5	1
HISZPANIA	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,5	6,8	-0,9	1,5	-2,6	8,2
PORTUGALIA	0	-1,9	2	-1,6	-3,2	8	-3,3	0,2	-2,7	-6,6
USA	0,3	-3,1	2,4	1,8	2,2	4,7	-6,9	1,8	2,1	4,7

Źródło: OECD

Regulacje w Europie i USA doprowadziły już do wielkiej redukcji aktywności banków europejskich w USA na rzecz japońskich 487 mld \$, kanadyjskich 655 mld \$ i pochodzących z *emerging markets* (Chiny, Brazylia, Indie). Banki z Europy miały w USA 1500 mld \$ aktywów w 2007 r (czyli 50% w ramach banków zagranicznych). Obecnie nastąpił spadek ich udziału do 30% i finansowania do 973 mld \$. Banki matki gwałtownie obniżają również tempo udzielania kredytów zagranicy – często to już jest spadek od kilku do nawet – 60% - Irlandia. Fundusze pozyskiwane od banków zagranicznych spadły z ponad 12% sumy bilansowej do 6,5% dla 15 UE, co wywiera szokowe skutki dla finansowania innych krajów, które dotychczas korzystały z zagranicznych źródeł finansowania.

Kraje mniej rozwinięte cierpią na ograniczenie nowego napływu kapitału finansowego, chociaż prezentowane przez nie parametry (z wyjątkiem niektórych) wskazują raczej na stabilność sektora bankowego. – tablica 3.

Tablica 3: Wybrane wskaźniki dla krajów średnio rozwiniętych

	Kapitał regul./RWA	Kred. zagroź. /kr. ogółem	ROE	Tier I	Rating
Rosja	15,2	7,2	23,3	13%	IBBB+
Arabia Saud.	17,3	2,3	15,1	15,4	IAA
Zj. Emiraty Ar.	15,3	5,7	15,1	21%	IAA-
Turcja	16,4	2,6	18,9	15%	IBB+
Pd. Afryka	14,9	5,5	18,8	12%	IA
Węgry	14,5	12,4	8,1	12,5%	IBBB
Izrael	13,6	2,5	13,1	8%	IA+
Nigeria	21	9,4	8,5		IBB
Kazachstan	17,5	32,8	34,9		IA-
Ukraina	21,7	15,4	-0,7		IB-
Polska	13,2	8	14,6		IA+

Źródło: DB AG

Chociaż w przypadku tych krajów sytuacja jest zróżnicowana, to prawie wszystkie z nich posiadają wysoki bufor kapitałowy i stosunkowo dobry portfel kredytowy. Wyjątek stanowią Węgry, Ukraina i Kazachstan.

Uważa się, że Komitet Bazylejski niedoszacował kosztów wprowadzanych regulacji. W tej materii pojawia się wiele szczegółowych kwestii jak: dodatkowe kapitały wymagane od banków globalnych lub zbyt szeroka definicja banków uznawanych za ważne systemowo, definicje LCR, NSFR, rozdzielanie aktywności bankowej do różnych podmiotów prawnych (Volker rule, raporty Sir John Vickers'a, Erkki Liikanen'a), podatek od transakcji finansowych FTT, wyższe premie ubezpieczeniowe, oddzielenie działalności komercyjnej od inwestycyjnej i handlowej etc. Gdy to się stanie z pewnością będą musiały pojawić się regulacje odnoszące się do działalności inwestycyjnej, hurtowej i handlu na własny rachunek w operacjach oddzielonych od operacji detalicznych (11). Tak więc jedne regulacje mogą wywołać lawinę kolejnych. Podejmowanych jest wiele prób analizy wpływu już zaprogramowanych rozstrzygnięć Bazylei III na gospodarkę poprzez estymowanie modeli

ekonomicznych i szukanie ilościowej odpowiedzi na ten temat. Generalnie wskazuje się, że wdrażane przepisy zredukują wzrost PKB o 3,2 % do 2015 roku co jest ekwiwalentem redukcji zatrudnienia o 7, 5 mln ludzi. Skutki wdrażanych regulacji Bazylei III mogą kosztować utratę rocznie około 0,05-0,15% PKB. Jednocześnie szacuje się wzrost spreadów bankowych o około 15 bps. Jednocześnie prognozuje się spadek ROE o 4 punkty procentowe w USA i o około 7 punktów procentowych w Europie (z 20% do poniżej 13%).

Tablica 4. Skutki finansowe zmian regulacyjnych dla stopy zwrotu w sektorze bankowym

Źródło: Na podstawie McKinsey&Comapny, *Basel III and European banking: It's impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*, Nov. 2010.

Skutkiem zmian regulacyjnych będzie również odchodzenie od produktów niskomargowych i o większym ryzyku, co może skutkować pogorszeniem się dostępu do kredytu dla MŚP oraz kredytów długoterminowych. Skutki dla poszczególnych gospodarek będą jednak zróżnicowane, choćby ze względu na różny udział banków w finansowaniu gospodarek.

Analizy (MAG, FSB, BCBS, IMF) podejmują cztery zasadnicze aspekty wpływu Bazylei III na (2,3): wymogi kapitałowe, marże bankowe, płynność, podaż kredytu i wszystkich tych czynników razem na tempo wzrostu gospodarczego.

Największy przyrost w zakresie poprawy współczynników kapitałowych nastąpił w roku 2009, a więc kolejne lata wymagały już mniejszego wysiłku. Do 2015 roku konieczność podwyższenia wskaźników wyniesie średnio dla banków około 1,2 punktu procentowego, ale aby stworzyć jeszcze bufor konserwujący wzrost musi wynieść około 3,7 punktu procentowego.

3. Nowe regulacje wynikające z Bazylei III i CRD 4

Celem Bazylei III była poprawa sektora bankowego w zakresie absorpcji szoków wynikających z gwałtownego pogarszania się sytuacji ekonomicznej – bez względu na przyczynę i redukcja ryzyka rozprzestrzeniania się efektów z sektora bankowego na realną gospodarkę. Bazylea III miała być odpowiedzią na niedostatki regulacyjne w zakresie głównie kapitału, lewaru i płynności banków. Bazylea III wycofuje się ze swobody danej bankom przez Bazyleę II i ma spowodować skurczenie się sektora finansowego – do proporcji z sektorem realnym. Planowanym terminem wejścia w życie miał być rok 2019.

Pojawia się pytanie czy i w jakim stopniu i czy przy użyciu właściwych narzędzi, zamiar ten został spełniony. Bazylea III wniosła nową definicję kapitału oraz wprowadziła bufory kapitałowe i antycykliczne. CRD 4 i CRR wymagają od banków istotnego wzrostu ilości kapitału i jego jakościowej struktury. Tablica 5 przedstawia wstępne parametry, które miały być osiągnięte przez sektor bankowy w zakresie kapitału.

Tablica 5: Planowane początkowo zmiany wymogów kapitałowych

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------	------	------	------

MINIMALNY WSPÓLCZYNNIK – RDZENNE FUNDUSZE	3,50%	4,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
BUFOR OCHRONY KAPITAŁU				0,625	1,25	1,875	2,5
MINIMALNY WSPÓLCZYNNIK DLA PODSTAWOWYCH FUNDUSZY –TIER I	4,5	5,5	6	6	6	6	6
MINIMALNY WSPÓLCZYNNIK DLA FUNDUSZY WŁASNYCH –TIER I +II	8	8	8	8	8	8	8
MINIMALNY WSPÓLCZYNNIK DLA FUNDUSZY WŁASNYCH –TIER I +II + BUFOR	8	8	8	8,625	9,25	9,875	10,5

Źródło: Opracowanie własne.

W odniesieniu do CRD IV, banki amerykańskie dopiero w 2019 roku osiągną 7% kapitałów akcyjnych do RWA. Rynki akcyjne nie są w stanie zaabsorbować dużej ilości akcji banków. Czasowym wyjściem z sytuacji jest emisja akcji uprzywilejowanych. Tylko w czerwcu 2012 w USA banki wyemitowały akcji uprzywilejowanych za 10 mld \$. Dodatkowo na banki spoza USA nakładane są dodatkowe wymogi kapitałowe – kolidujące z regulacjami europejskimi. (Daniel Tarullo z FED obowiązek banków zagranicznych zgodnie z Dodd-Frank Act – kolizje z regulacjami europejskimi). Implikacją tego stanu rzeczy jest, że banki spoza USA będą musiały wpompować miliardy dolarów w ich filie w USA lub ograniczyć działalność w USA. Opublikowana *Notice of Proposed Rulemaking* FED nakazuje bankom zagranicznym o aktywach ponad 50 mld \$ utrzymywanie lokalnie kapitałów na poziomie banków amerykańskich. Już banki takie jak Deutsche i Barclays przesuwają dużą część bankowości inwestycyjnej do innych form prawnych. W 2012 Basel Committee on Banking Supervision szacował, że 102 największe banki międzynarodowe potrzebują jeszcze 374 mld eur aby spełnić wymagania kapitałowe, co oznaczało spadek luki naukowców stosunku do 2011 roku o 111 mld euro. ECOFIN przewiduje, że systematycznie ważne instytucje finansowe będą musiały podwyższyć współczynniki wypłacalności od 1-3% a lokalni nadzorcy dla tzw. SIFI mogą wymagać współczynników kapitałowych nawet naukowców 5 punktów procentowych wyższych.

Opinie naukowców nie są jednoznaczne w tej sprawie. Profesorowie jak David Miles z banku Anglii uważa, że to za mało – kapitał banków powinien wynosić od 16 do 20%. Innego zdania jest prof.. Tim Congdon który uznaje, że 7% CAD to już jest przeregulowanie.

Otmahr Karas wyraźnie ujawnił intencję tych regulacji jako „nie tylko regulacji bankowych, ale mają się one stać aktem konstytuującym finansowanie realnej gospodarki od 1.01.2014 roku. Banki mają gromadzić pieniądze dla potrzeb swojej stabilności i koncentrowania się na *core-business*, jakim jest finansowanie realnej gospodarki w tym MŚP oraz miejsc pracy”. Dokumenty nie tylko mają determinować strukturę portfela kredytowego ale bonusy dla tzw. *risk-takers* w proporcji do płacy podstawowej jako górny limit nie mogą przekraczać proporcji 1:1. Proporcja będzie mogła być podniesiona przez walne

zgromadzenia do 2:1 w przypadku znacząco odroczonego składników wynagrodzenia – bez zdefiniowania rodzaju instrumentów. Banki mają też ujawnić podatki, które płacą w poszczególnych krajach.

Drugim ważnym elementem reformy jest wprowadzenie wymogów dotyczących płynności krótkoterminowej. Współczynnik pokrycia płynności krótkoterminowej - LCR testuje czy Bank będzie w stanie przetrwać sytuację zamrożenia płynności do 30 dni. Kluczem są procentowe udziały zobowiązań, które będą mogły być – w ocenie regulatora zrolowane. Po zmianach zakłada się odpływ depozytów gwarantowanych na poziomie 3%. Ostatnio do LCR wliczono do 15% wszystkich płynnych aktywów od A+ do BBB-, akcje+ hipoteczne ABS (*haircut* 50%), oraz wydłużono ścieżkę dochodzenia do oczekiwanych wartości - 2015 60%, po 10% więcej do 2019. Dla przeprowadzanych stress-testów zakłada się odpływ 7,5% depozytów detalicznych, 15% mniej stabilnych depozytów, 25% depozytów przedsiębiorstw oraz 100% finansowania hurtowego.

Przyjęty pierwotnie wskaźnik LCR uznany koncepcyjnie za prawidłowy okazał się już zbyt konserwatywny. Krytyka spowodowała zmiany idące w kierunku rozluźnienia gorsetu płynnościowego. Pierwsza inicjatywa została podjęta przez Basel Committee on Banking Supervision w zakresie uelastyczenia współczynnika poprzez zaliczanie do płynności większej ilości aktywów (nawet akcji oraz niektórych ABS) oraz rozciągnięcie w czasie wejścia docelowej regulacji. Chociaż EU planuje wprowadzenie LCR od 2014 roku to jednak EBA rozmięcza już ten wskaźnik, definiując ranking płynnych aktywów i przypisując im różne wskaźniki płynności. Ma zostać doprecyzowane pojęcie *highly* i *extremely highly* płynne aktywa oraz ich jakość kredytowa, a także zdekretuje metodę identyfikacji skali odpływów depozytów detalicznych - dla celów wykazywania współczynnika LCR. Pierwotnie planowano wejście w życie LCR w roku 2016. Nancy Masschelen wskazuje na obsesję regulatorów koncentrujących się na kapitale i wypłacalności, a kryzys zaczął się od płynności. Ale współczynniki LCR to tylko element układanki, inne to *governance* i *risk management*. *De facto* nie ma prostego związku między kapitałem a płynnością i ten sam współczynnik nie musi pasować do wszystkich. Badanie 209 największych banków na koniec 2011 roku wykazało, że brakuje im około 1,8 mrd euro płynnych aktywów w wersji LCR z 2010 roku. Stąd wymuszone i podjęte zmiany LCR oraz okresu wchodzenia tej regulacji w życie.

Kolejnym elementem regulacji jest ustanowienie wymogu spełnienia współczynnika płynności długoterminowej. Wskaźnik stabilnych funduszy netto - NSFR ma zabezpieczyć ryzyko wynikające z niedopasowania czasowego aktywów i pasywów. Źródłem sfinansowania aktywów ponad 1 rok oraz niektórych pozycji pozabilansowych mają być stabilne fundusze – o terminach zapadalności powyżej 1 roku. Skutkiem tej regulacji może być zmiana długości portfela zobowiązań i konieczność sięgnięcia po droższe finansowanie długoterminowe. Innym rozwiązaniem jest podniesienie kapitałów własnych co jest często jeszcze bardziej kosztowne. Kolejnym praktycznym rozwiązaniem jest ograniczenie ekspozycji długoterminowych i zmiana struktury portfela. Ostatecznie jest też możliwe ograniczenie aktywności kredytowej. Również w odniesieniu do NSFR uznano, że wskaźnik ten wymaga kolejnych analiz przed jego ostatecznym wprowadzeniem. Główną kwestią jest

określenie jaki poziom depozytów można uznać za stabilny. Generalnie do licznika ma wejść 90% depozytów uznanych za niestabilne oraz 80% depozytów mniej stabilnych. Jak widać każde biurokratyczne rozstrzygnięcie będzie miało wady. Terminem wejścia w życie NSFR miał być rok 2018. Komitet Bazylejski dokonuje również rewizji tego wskaźnika.

Jest oczywiste, że ten sam rozmiar wskaźników nie pasuje do wszystkich rodzajów biznesu bankowego. Słynny stał się przypadek Danii, w której przepisy dotyczące ulg na inwestycje budowlane pokazuje, że rekomendowana zasada pokrywania kredytem tylko 80% wartości inwestycji nie ma tu takiego uzasadnienia, jak w innych krajach – ponieważ ulgi podatkowe bardzo istotnie zmniejszają ryzyko takich kredytów.

Kolejnym wymogiem nałożonym na sektor bankowy jest ustalenie maksymalnej relacji między kapitałem a aktywami - *leverage ratio*, które ma nie przekraczać wartości 33,3% (kapitał co najmniej 3% wartości aktywów). Ta regulacja zaplanowana była na rok 2018.

Dążenie do podwyższenia bezpieczeństwa obrotu instrumentami pochodnymi skłoniło regulatorów również do wprowadzenia wymogu rozliczania instrumentów pochodnych poprzez instytucję określaną jako *Central Counterparty* CCP. Ich celem jest monitorowanie i rozliczanie instrumentów pochodnych implikujące przesunięcie znaczących obrotów do tych instytucji. Skutkiem tego rozwiązania jest konieczność sfinansowania CCP oraz pokrywanie kosztów tych instytucji. Jej bezpieczeństwo zasadza się na utrzymywaniu depozytów zabezpieczających co dodatkowo obciąża kosztami alternatywnymi banki. CCP może oznaczać również nadmierną koncentrację ryzyka upadłości, chociaż regulatorzy tym ekspozycjom chcą zadekretować niską wagę ryzyka.

Kolejnym kosztem, który przenoszony jest na banki to koszt ubezpieczenia depozytów. Podniesienie ustawowe limitu gwarancji depozytów w UE do 100 tys. euro implikuje konieczność podniesienia składek. W przypadku Polski może oznaczać to kwotę około 1,4 mld złotych.

Poza kosztami banków wdrożenie Bazylei III powoduje wielki wzrost kosztów w administracji nadzorczej. Tylko w USA szacuje się, że koszty związane z wdrożeniem Dodd-Frank Act dla 11 agencji nadzorujących w USA przekroczą kwotę 1,2 mld USD w ciągu ostatnich 3 lat (11). W przypadku EBC konieczne będzie podwojenie ilości pracowników i zatrudnienie dodatkowo 2000 osób w nadzorze pomijając koszty wielkiej inwestycji w nową kwaterę EBC. (14)

Przeprowadzone badania niezbicie dowodzą, że skala wpływu regulacji nie jest do zignorowania. Kompleksowość regulacji powoduje również, że pojawia się silna tendencja do opóźnienia wielu elementów Bazylei III o co najmniej 1 rok. Skutkiem ograniczeń nakładanych na banki jest również rosnąca fala zwolnień w sektorze bankowym szacowane na ponad 0,5 mln pracowników, tylko Nowy York stracił 28100 miejsc pracy, Trzeba zauważyć, że różne szacunki przynoszą zróżnicowane wyniki, które jednak wskazują spójnie na negatywne efekty regulacji na rozwój gospodarczy. Tablica 7 zawiera wyniki analizy dotyczące wpływu Bazylei III przede wszystkim na spready i tempo wzrostu PKB

Tablica 7. Wpływ regulacji w sektorze bankowym na wybrane zmienne makroekonomiczne

Modele wg pochodzenia	MAG	OECD	IIF Model 11/15	IIF Model 12/19	BCBS	BIS	IMF
Wpływ CAD $\Delta 1\%$ na spread	15 bps/rok	14,4 bps/rok	40-93 bps	25-46bps		8 bps	8-26 bps
Wpływ CAD $\Delta 1\%$ na PKB	-4bps/rok	-4bps/rok	-140	-10-40 bps	-8 bps	-8 bps	
LCR							1-11 bps
NSFR							10-16 bps
Koszt kapitału							13-40 bps

Źródło: (3,4)

Problem polega też na tym, że wymóg regulacyjny jest odrębną kwestią a wymagania regulatorów i posiadanie buforu kapitałowego ponad wymóg regulacyjny prowadzi do zwiększenia rzeczywistego wskaźnika kapitału do aktywów ważonych ryzykiem.

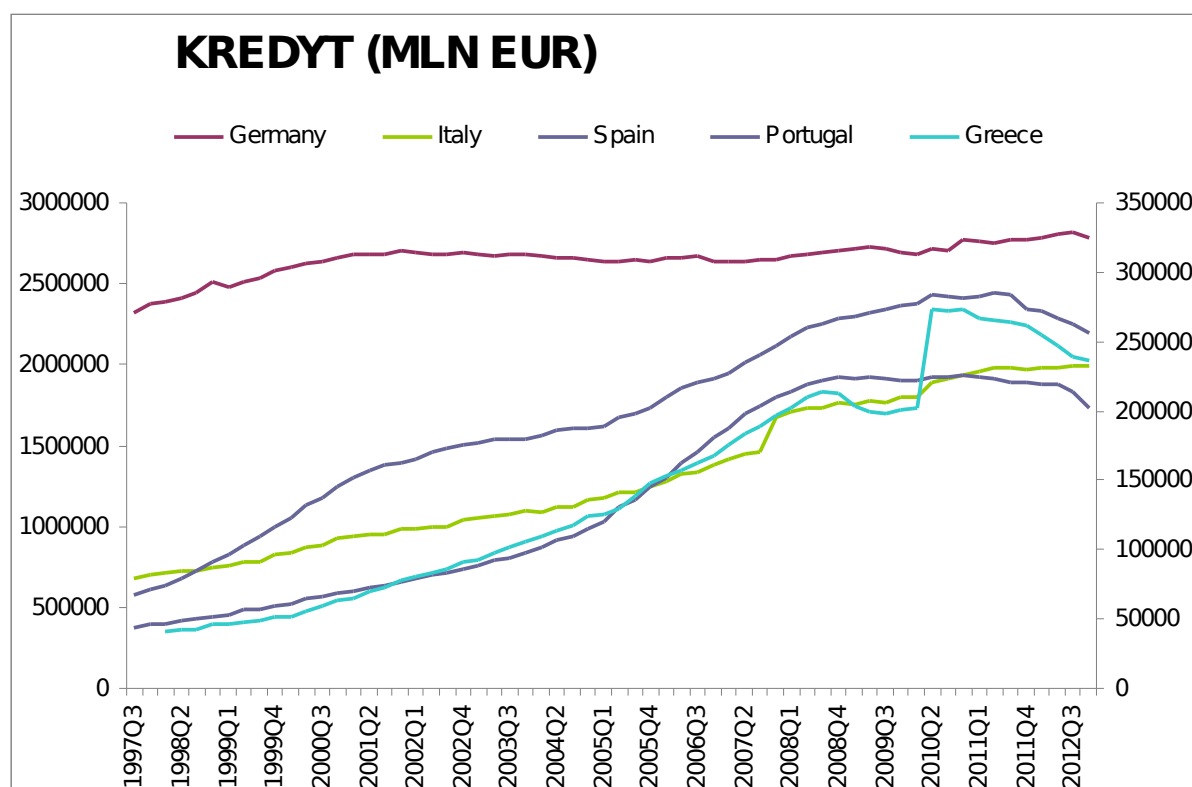
Czynnikiem, który może redukować negatywny wpływ Bazylei III na marże i wzrost gospodarczy może być polityka redukcji stóp % przez banki centralne. Szacuje się, że skala redukcji musiałaby wynosić od 30-80 bps, na co nie ma miejsca w środowisku tak niskich stóp procentowych.

Trzeba jednak przyznać, że modelowe uproszczenia pomijają pewne aspekty reakcji banków na doświadczane przez banki koszty wprowadzania nowych regulacji. Odpowiedzią banku na rosnące koszty regulacyjne może być redukcja innych kosztów ogólnego zarządzania – redukcje nakładów na analizy makroekonomiczne, obniżenie serwisu informacyjnego dla klientów, wydatków reklamowych, sponsoringowych itp. Wstępne analizy wskazują, że banki są w stanie zredukować koszty od 5-10%. Są jednak i opinie, że banki będą musiały zredukować koszty operacyjne od 20-45%, a swoje bilanse skrócić o nawet 50%. (12) Inną reakcją może być przebudowa - z punktu widzenia ryzyka – portfela należności i przesunięcie finansowania w kierunku instytucji publicznych, finansowych o wysokich ratingach i firm o ratingach inwestycyjnych. Ubocznym efektem jest dalsze ograniczenie finansowania przedsiębiorstw o ratingach „B+” do „B-”, których to firm jest wiele w Polsce. Kolejną reakcją może być modelowanie ryzyka w taki techniczny sposób, aby jego wycena redukowała zapotrzebowanie na kapitał. Czynniki administracyjny może mieć wpływ zarządczy na zmianę struktury portfela w sposób oportunistyczny wyznaczony przez regulatora a nie przez rynek. Bezpośrednim skutkiem może stać się racjonowanie kredytu w celu delewarowania działalności. Jeżeli te działania nie wystarczą koszty regulacji zostaną przeniesione na deponentów i akcjonariuszy – poprzez obniżenie oprocentowania depozytów lub zmniejszenie zwrotu z inwestycji w akcje banków.

Trzeba też wskazać na badania, które szczególnie dla okresów zaniepokojenia konsumentów *anxious time* wykazują, że obawa o ryzyko kredytowe jest znacznie silniejszym czynnikiem ograniczającym podaż kredytu niż wielkość kapitału lub płynność banku (10).

Ale zbieganie się dwóch czynników – zaniepokojenia konsumentów złą koniunkturą i nakładające się w tym samym restrykcyjne regulacje pogłębiają reakcje związane z ograniczeniem kreacji kredytu. Wykres 1 pokazuje, jak faktycznie zmieniał się poziom kredytowania podmiotów niefinansowych w ostatnich latach w wybranych krajach. Wyraźnie widać, że nastąpiło wyraźne ograniczenie dopływu kredytów do gospodarek w każdym z przypadków.

Wykres 1. Poziom kredytowania w wybranych krajach europejskich



Źródło: Opracowanie własne.

Czynniki regulacyjne w sektorze bankowym oraz konieczność zmniejszenia lewarowania kapitałów oraz ryzyka prowadziły to do gromadzenia przez banki nadmiernej płynności (*liquidity hoarding*) i ograniczenia kredytowania. W Europie udział banków w finansowaniu podmiotów gospodarczych przekracza 75%, podczas gdy w USA tylko 25%. A więc skutki regulacji dla gospodarki USA są daleko mniejsze. Polska w tym przypadku jest znacznie bardziej narażona.

Największym problemem banków jest niepewność regulacyjna. Wiele zapisów ma charakter pozwalający na derogacje lub elastyczne interpretacje. Pojawiła się silna tendencja do przywracania większego rozsądku planowanym przepisom. Proces ten powoduje, że wiele rozwiązań podlega ponownej weryfikacji. Rozwiązania zmiernają w dwóch kierunkach – pierwszy kierunek to opóźnianie terminów wdrożenia i drugi łagodzenie restrykcyjności zapisów. Nie jest jasne jednak, jakie będą ostateczne regulacje, które podlegają ciągłej ewolucji, a ostatecznie powodują wzrost ryzyka strategicznego banków.

Dopiero 27.02.2013 roku po 9 miesiącach Komisja Europejska osiągnęła wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim na temat wdrożenia legislacji Bazylei III w UE w postaci CRD 4/CRR.

4. Konkluzje

- 1) Bez względu na rodzaj badań jasno wynika, że koszty nowych regulacji obciążają nie tylko bezpośrednio banki ale i całe społeczeństwo – poprzez spowolnienie tempa wzrostu, spadek finansowania oraz wzrost bezrobocia.
- 2) Reakcje zarządcze banków oraz polityka banków centralnych mogą częściowo neutralizować podwyższone koszty regulacji.
- 3) Skutkiem regulacji będzie też relatywny spadek zwrotu na kapitale i trudności banków z ulokowaniem nowych emisji akcji banków na rynku. Ten stan rzeczy musi powodować spowolnienie podaży kredytów.
- 4) Popyt na kredyt będzie również pod presją rosnących na skutek kosztów marż bankowych.

Bibliografia

1. Hanke S. H., *Fed Toys with Ratcheting Up the Credit Crunch*, Nov. 30 2012
2. Slovik P., Cournede B., *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD Economics Department Working Papers, No 844 OECD Publishing 14.Feb.2011
3. Santos A., O., Douglas Elliott, *Estimating the Cost of Financial Regulation*, IMF Staff Discussion Note, IMF. Sept. 11, 2012 SDN12/11
4. Elliot D. J., *Quantifying the Effects of Lending Increased Capital Requirements*, Brookings Institution, Washington, 2009
5. Basel Committee on Banking Supervision BCBS, *An Assessment of the Long-Term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements*, BIS 2010
6. Macroeconomic Assessment Group MAG, *Assessing the Macro-Economic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements*, BIS, 2010
7. Kopp E., Ragacs C., Schmitz S., *The Economic Impact of Measures Aimed at Strengthening Bank Resilience – Estimates for Austria*, Financial Stability Report, 20, Oe.N.B, ss. 86-114, Vienna, 2010
8. Schanz J., Aikman D., Collazos P., Farag M., Gregory D., Kapadia S., *The Long-Term Economic Impact, of Higher Capital Levels*, BIS Papers, 60, pp. 73-81, Basel, 2011

9. Ramon S. De, Iscenko Z., Osborne M., Straughna M., Andrews P., *Measuring the Impact of Potential Policy on the Macroeconomy: Practical Application to Basel III and other Responses to the Financial Crisis*, Occasional Paper Series no. 42 London, 2012
10. Delis M., D., Kouretas G. P., Tsoumas Ch., *Anxious period and bank lending*, University of Pireus, 8.11. 2012
11. Wehinger G., *The Financial Industry in the New Regulatory Landscape*, OECD Journal Financial Market Trend, vol 11. Issue 2, OECD 2012
12. Insight B., *How Europe's Banks Can Return to Health*, free report: Top 10 Stocks 2013
13. *Basel eyes set periods for banks' models* 19. DBnetwork, Feb. 19, 2013
14. *EBC told to double its manpower*, DBnetwork, Feb. 5, 2013
15. *Osborne threatens to break up banks*, DBnetwork, Feb. 4, 2013
16. *Germany rejects whole-banking ringfencing*. DBnetwork, Jan. 31. 2013
17. *US regulators warn major banks to change assumptions over "living wills"* DBnetwork, Jan. 28 2013
18. *Banks win more flexible Basel rules*, DBnetwork, Jan. 7. 2013
19. Angelini P., Clerc L., Curdia C., Gambacorta L., Gerali A., Locarno A., Motto R., Roeger W., Heuvel S. van den, Vlcek J., *Basel III; Long-term impact on economic performance and fluctuations*, BIS Working Papers, nr 338, BIS, Basel Feb. 2011