

dr Piotr Masiukiewicz
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH

*Doktryna banku jako dobra
publicznego*

Warszawa, październik, 2009



Prolog: Ludzie wyszli na ulice



- Londyn 2007 – pierwsze bankructwo w wyniku kryzysu i pierwsza od 100 lat panika klientów Northern Rock
- Statystyczny brytyjczyk stracił na kryzysie 40 tys. funtów
- Londyn 2009 – obrady G20 – wielotysięczna demonstracja ludności przeciw bankom!!! (wybite szyby w RBS)
- USA I kw. 2009 – upadło 20 małych banków
- Kryzys subprime – 3,5 bln euro pomocy państw i org. międzyn.

WYBRANE KRAJE	URZECZYWISTNIENIE SIĘ RYZYKA SYSTEMOWEGO	OKRES PRZYWRACANIA ZAUFANIA W LATACH
1. Brazylia	1983	12
2. Chile	1983	16
3. Ekwador	1982	15
4. Filipiny	1983	10
5. Peru	1983	25
6. Rosja	1998	5
7. Ukraina	1998	4

- Cyt. za: Zanforlin L. *Re-Accessing International Capital Markets After Financial Crises*, IMF Working Papers no.136/2007, page 13.
- Zdaniem **prezesa NBP**, S. Skrzypka, „koszty kryzysu bankowego, gdyby zaistniał on realnie, mogą sięgnąć nawet 20-40 proc. PKB – tak jak to miało miejsce w takich krajach jak Japonia w 1991r., Korea Południowa w 1997r., Turcja w 2000r.”
- Cyt. za: *Nie dopuszczę do kryzysu*, Bank, Raport Specjalny „Horyzonty finansów 2008”

1. Status specjalny banków

- Światowy kryzys subprime spowodował ponowienie dyskusji nad statusem społeczno-gospodarczym banków. Pojawiły się w prasie ekonomicznej pytania, czy banki są zwykłymi podmiotami rynkowymi, czy też powinny mieć status specjalny. A może należałoby traktować je jako dobro publiczne – skoro już dziś mają specjalne przywileje?
- Jakie kryteria powinny decydować o publicznym charakterze usług finansowych? Czy w przypadku kryzysu bank powinien liczyć na pomoc państwa? Jakie są granice pomocy? Kto powinien być pożyczkodawcą ostatniej instancji (LoLR)?
- Co do jednego wszyscy są dziś zgodni: bank jest instytucją zaufania publicznego.

2. Pojęcie dobra publicznego

- Różne pojęcia : dobro wspólne, dobro publiczne, dobro quasi-publiczne, globalne dobro publiczne – przeciwstawne są dobra prywatne i tzw. klubowe (Kleer, Solarz)
- 1/ O dobru publicznym wspomina **encyklika papieska *Rerum Novarum*** z 1891 roku
- 2/ Dobro – wszystko czemu można przypisać wartość pozytywną, a zarazem, co samo jest wartością (Słownik Filozoficzny pod red. W. Krajewski, R. Banajski, s. 36)
- 3/ **Definicja:** „dobra publiczne; usługi świadczone przez takie instytucje jak obrona narodowa, policja, sądownictwo; z dóbr publicznych korzystają wszyscy członkowie społeczeństwa” (Encyklopedia Powszechna PWN, t.2, s.90)
- 4/ W krajach wysokorozwiniętych bank centralny może nałożyć obowiązek otwierania kont bankowych dla bezdomnych i ubogich.

c.d.

- 4/ Obecny kształt koncepcji dóbr publicznych nadał **P. Samuelson**; oznaczają one brak rywalizacji wyrażający się we wspólnym dostarczaniu dobra oraz nieskuteczności prób wyłączenia kogokolwiek z konsumpcji .
- Zob. Samuelson P.A. *The Pure Theory of Public Expenditures*, Review of Economics and Statistics, no. 1/1954
- 5/ **J.K. Solarz**: „w miejsce dyktatu rynku lub państwa pojawia się przestrzeń do dialogu o dobrach publicznych w sektorze finansowym”.
- 6/ **G. Corrigan**: Banki postrzegane są nie tylko jako instytucje zaufania publicznego, ale wręcz szerzej, jako dobro publiczne; a zatem całe społeczeństwo powinno ponosić koszty z nim związane (ryzyko systemowe jest ryzykiem dla całego społeczeństwa).

Zob. Corrigan G. *Challenges Facing the International Community of Bank Supervisors*, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of New York, Autumn, 1992, p.3

3. Doktryny interwencjonizmu w bankowości

- W XIX wieku powstała doktryna W. Bagehota twierdząca, że w kryzysie banku - niezbędnym pożyczkodawcą ostatniej instancji (Lender of Last Resort) staje się bank centralny lub rząd.
- XX wiek - upowszechniły się dwie doktryny – „Too Big To Fail” (TBTF) i „Too Important To Fail” (TITF).
- XXI wiek - pojawiają się w literaturze nauki bankowości analizy uzasadniające traktowanie banku jako dobra publicznego.(Corrigan, Heffernan, Stiglitz, Ostalecka, Solarz, Iwanicz-Drozodwska)
- **Teza:** przemiany jakie nastąpiły w bankowości i rola jaką odgrywają współcześnie banki w sferze realnej uzasadniają traktowanie banków jako dobra publicznego.

4. Dobro publiczne – bezpieczeństwo operacji czy cały sektor?

Problematyka dóbr publicznych jest obecna od wieku w literaturze ekonomicznej; za dobro publiczne uważa się walutę krajową i stabilne ceny (Solarz).

- Co w sektorze bankowym jest dobrem publicznym?
- - cała struktura instytucjonalna
- - tylko banki uniwersalne
- - tylko bezpieczeństwo depozytów
- - tylko operacje klientów detalicznych
- - stabilność systemowa (Financial Safety Net) (Belka)
- - operacje o charakterze powszechnym i o małej skali (do wysokości kwoty gwarantowanej 50 tys. euro) ?

5. Nowe uwarunkowania kryzysów a pomoc państwa

- - **upowszechnienie usług bankowych** w społeczeństwach, sięgające 60-90% ludności (na przełomie XIX i XX wieku było to 10-20%), determinujące możliwą skalę konsekwencji kryzysu bankowego dla obywateli (Bank Icesave Islandia; roszczenia klientów 5,5 mld GBP – tj. więcej niż PKB Islandii), ale też skalę akceleracji kryzysu,
- - **globalizacja** działalności, powodująca łatwiejszą transmisję zagrożeń kryzysowych,
- - rozwój operacji **transgranicznych** sprzyjających efektowi zarażenia (*contagion effect*) oraz międzynarodowe przepływy kapitału,
- - wzrost **zasięgu bankowości elektronicznej**, kreujący nowe obszary zagrożeń,
- - wzrost roli **instytucji doradztwa finansowego i ratingowych** i brak dostatecznego nadzoru oraz zakresu ich odpowiedzialności,

c.d.

- - **nienadążanie regulacji** ostrożnościowych bankowości w wielu krajach za zmianami rynku i innowacjami finansowymi,
- - dynamiczny **rozwój, równoległego** do tradycyjnej bankowości, **systemu finansowego**; który tworzą banki inwestycyjne, firmy pożyczkowe, fundusze gwarancyjne, hedgingowe i sekurytyzacyjne. Ten system finansowy jest słabo uregulowany,
- - silną **presję właścicieli** banków na dochody (zapewniające wzrost wartości banku) oraz wypłacane dywidendy (zapewniające wzrost bieżących dochodów właścicieli),
- - uzależnienie stabilności systemu bankowego od **czynników behawioralnych (brak systemu społecznej autoregulacji kryzysu)**.

6. Banki jako dobro publiczne

6.1. Podstawowe argumenty za traktowaniem banków jako dobra publicznego są następujące:

- - funkcje banków zapewniające rozwój gospodarki i gospodarstw domowych,
- - szczególne regulacje prawne działalności bankowej (Raport de La Rosierere zaleca zwiększenie regulacji),
- - ustalanie wielu parametrów rynkowych dla banków przez państwo (stopy referencyjne, stopy rezerw, cena maksymalna kredytów konsumpcyjnych i in),
- - specjalne uprawnienia nadzoru bankowego; w tym wobec sanowanych banków (banków w sytuacji kryzysowej),
- - realizacja przez niektóre banki funkcji zleconych przez państwo,
- - zaufanie publiczne jako atrybut działania (wzmacniane instytucjonalnie przez państwo),
- - jawność działania, dostęp środków masowego przekazu do informacji – co może być wykorzystywane przeciw bankowi,

c.d.

- - szczególna wrażliwość banków na kryzysy,
- - zagrożenia zjawiskami *contagion effect* (możliwy wpływ na destabilizację całego systemu finansowego),
- - ostatecznie to klienci ponoszą koszty utrzymania systemu bezpieczeństwa finansowego a także bankructw.



c.d.

6.2. Można także wysunąć szereg argumentów przeciwnych, między innymi są to:

- - prywatna struktura własności większości banków,
- - funkcjonowanie na wolnym rynku,
- - wolność wyboru banku przez klientów,
- - nacjonalizacja niektórych banków nie sprzyjająca efektywności i rynkowym zachowaniom,
- - zakaz pomocy publicznej dla podmiotów prywatnych obowiązujący w UE,
- - możliwe naciski polityczne co do zakresu i struktury pomocy publicznej dla banków,
- - ryzyko moralności zarządów (*moral hazard of management*).

c.d.

6.3. Uznanie banków za dobro publiczne tworzy etyczną podstawę i uzasadnienie ekonomiczne do:

- - umacniania zaufania publicznego do banków,
- - finansowania przez państwo systemu gwarantowania depozytów,
- - stosowania instrumentów prawnych nadzoru i regulacji rynku,
- - stworzenia krajowego systemu bezpieczeństwa finansowego i udzielania pomocy bankom w sytuacji kryzysowej,
- - ponoszenia kosztów budżetowych krajowej i międzynarodowej sieci bezpieczeństwa finansowego (FSN).

7. Podsumowanie

Kryzys jest jak budzik

– nikt go nie lubi ale można go mądrze wykorzystać !

- **Aktualny jest dylemat : czy pomoc państwa w kryzysie zarówno systemowym jak i pojedynczego banku to zbędny etatyzm czy niezbędny interwencjonizm ratujący oszczędności milionów obywateli?**



Literatura

- 1. Corrigan G. *Challenges Facing the International Community of Bank Supervisors*, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of New York, Autumn, 1992
- 2. Heffernan S. *Nowoczesna bankowość*, PWN, Warszawa, 2007
- 3. Masiukiewicz P. *Crises in Banks Versus State Intervention*, *Ekonomika: problemi teorii ta praktiki*. Zbirknik naukowych prac. Wipusk 244, Tom IV, Dniepropietrowskij Nacionalnyj Uniwersytet, Dniepropietrowsk, Ukraine, November 2008
- 4. Masiukiewicz P. *Kryzys banku a interwencje państwa*, w: *Wyzwania ekonomiczne w warunkach kryzysu*, pod red. nauk. I. Lichniak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2009
- 5. Samuelson P.A. *The Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, no. 1/1954)
- 6. Solarz J.K. *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, PWN, Warszawa, 2008