

Deregulacja systemów bankowych w wybranych krajach

Jacek Kulawik

Wprowadzenie

Ogólnie przez deregulację, nazywaną również liberalizacją, rozumie się proces ograniczania lub nawet eliminowania administracyjnej kontroli i prawnych oraz *quasi*-prawnych reguł funkcjonowania określonego sektora i firm do niego należących. Przeciwnością deregulacji jest regulacja, która w formie najdalej posuniętej w przypadku sektora finansowego określana jest jako represja finansowa.

Działania deregulacyjne w systemach finansowych najwcześniej, bo w latach 50. ubiegłego stulecia, pojawiły się w Japonii. W połowie lat 60. pewne reformy regulacyjne wprowadzono w Korei Południowej. Największą jednak falą deregulacji banków i pozostałych instytucji systemów finansowych wystąpiła w latach 80. Działania takie podejmowano zarówno w krajach wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się. Później pojawił się problem transformacji systemów bankowych i finansowych w byłych krajach o gospodarkach centralnie planowanych.

Reformy regulacyjne zazwyczaj podejmowano, gdy spostrzeżono, że nadmierna ingerencja w banki, rynki i instytucje finansowe prowadzi do osłabienia ich motywacji do podnoszenia efektywności i produktywności. Nadbudowę teoretyczną w tym przypadku stanowiła hipoteza dyscyplinującego wpływu rynku, wypro-

wadzana z teorii firmy¹. Ta ostatnia przyjmuje, że istnieją warunki, w których menedżerowie działają w najbardziej efektywny sposób, maksymalizując w ostateczności bogactwo właścicieli. Jeśli zaostrza się otoczenie konkurencyjne, czynnikiem najbardziej istotnym dla sukcesu firm staje się wzrost efektywności i produktywności. Kolejnym założeniem teorii jest przyjęcie, że rynki finansowe stają się instrumentem karania i nagradzania menedżerów, prowadząc stopniowo do realokacji zasobów do najbardziej efektywnych podmiotów. Ten wyidealizowany obraz ulega jednak deformacji, gdy uwzględnimy, że rynki finansowe w rzeczywistości odznaczają się niesprawnością, powszechna jest na nich asymetria informacyjna, niepewność i ryzyko oraz to, że pod ich adresem formułowane są rozmaite oczekiwania, często wykraczające poza standardowe funkcje i zadania. Poza tym kapitalne znaczenie ma fakt, że zaburzenia w funkcjonowaniu banków i rynków finansowych mogą w wielokrotny sposób oddziaływać negatywnie na sferę realną i sektor gospodarstw domowych. Możliwe jest nawet pojawienie się głębokich kryzysów bankowych, finansowych i ekonomicznych. Właśnie to szczególne znaczenie banków i rynków fi-

¹ J. Isik, M.K. Hassan: *Financial deregulation and total factor productivity change: An empirical study of Turkish commercial banks*. „Journal of Banking & Finance” Vol. 28, No. 8, August 2003.

nansowych jest podstawową przesłanką ich regulowania. Regulacja może jednak osłabiać dyscyplinującą funkcję rynków finansowych, jeśli znacznie zmniejszać nacisk konkurencyjny, pozwalając trwać instytucjom nieefektywnym. Wówczas dokonania menedżerów zaczynają się odchyłać od celu w postaci maksymalizacji zysków i wartości dla właścicieli.

Jednym z następstw deregulacji jest konsolidacja instytucji finansowych. W związku z tym często formułuje się hipotezę „*the structure-conduct-performance*”. Sugeruje ona, że konsolidacja, np. banków, negatywnie wpływa na konkurencyjność w sektorze, szczególnie gdy procesy fuzji i przejęć odbywają się w granicach jednego kraju². Hipoteza ta ma objaśniać na ogół niewielki wpływ procesów fuzji i przejęć na poprawę efektywności banków. W ten sposób dotykamy ważniejszej kwestii, a mianowicie mieszanych efektów procesów deregulacji banków. Pomijając nierozważne deregulacje, które doprowadziły nawet do poważnych kryzysów finansowych i zadłużeniowych (Ameryka Południowa z pierwszej połowy lat 90. ubiegłej dekady), często używano, że zwiększona konkurencja między bankami prowadziła do wzrostu oprocentowania depozytów i kredytów, mechanicznego cięcia kosztów poprzez masowe zwalnianie personelu i zamykanie oddziałów, co w ostateczności skutkowało nawet regresem ich efektywności.

Uzasadnione wydaje się więc bieżące analizowanie skutków reform regulacyjnych w różnych systemach bankowych, rozpoznawanie ich wpływu na poziom i formy konkurencji oraz produktywność, jak również identyfikowanie ich źródeł. Kwestie te stanowią główny cel tego artykułu. Przedstawiam w nim efekty deregulacji banków w USA, a więc w kraju o najbardziej konkurencyjnej bankowości, we Włoszech – kraju, który wprowadził najbardziej radykalną w Unii Europejskiej zmianę regulacyjną (Drugą Dyrektywę Bankową) – oraz w dwóch państwach słabiej rozwiniętych – Turcji i Indiach – gdzie deregulacja z pewnością jest najtrudniejsza i stwarza przy tym najwięcej zagrożeń.

Deregulacja banków w USA

Pierwsze działania deregulujące bankowość amerykańską pojawiły się w latach 30. ubiegłego stulecia. Sprowadzały się one do nieznacznego złagodzenia ograniczeń dotyczących tworzenia sieci placówek. Zasadniczo jednak aż do lat 70. część stanów nadal w ogóle nie pozwalała tworzyć placówek („*unit banking*” states), a w pozostałych było to możliwe pod pewnymi warunkami („*limited-branching*” states). W drugiej połowie

lat 70. dwanaście stanów zniosło wszelkie zakazy w zakresie tworzenia sieci placówek bankowych. W latach późniejszych uczyniły tak również kolejne stany. Nadal jednak utrzymywały się restrykcje co do możliwości międzystanowej ekspansji banków, z małym wyjątkiem dla holdingów bankowych (BHCs). Usuwanie powyższych restrykcji odbywało się powoli, początkowo na zasadzie porozumień międzystanowych, aż w końcu nastąpiło definitywnie w 1994 r., kiedy uchwalono ustawę Riegle-Neala.

Ogólnie przyjmuje się, że lata 1976-1994 są okresem, w którym nastąpiły podstawowe działania deregulacyjne. Stiroh i Strahan swoje analizy przeprowadzili właśnie dla tego okresu³.

Metodologia badań

Stiroh i Strahan przyjęli, że w bankowości amerykańskiej występowały dwa ograniczenia regulacyjne: pierwsze dotyczące tworzenia w obrębie stanów sieci placówek i drugie, polegające na utrudnianiu ekspansji na inne stany w formie fuzji i przejęć oraz zakładania nowych banków.

Punktem wyjścia analizy były dwie hipotezy robocze:

- 1) deregulacja powinna wzmacniać związki między wcześniejszymi dokonaniem banków a późniejszym ich wzrostem, mierzonym wielkością udziałów w rynku;
- 2) w wyniku zaostrzenia konkurencji deregulacja powinna doprowadzić do szybszej eliminacji słabszych banków.

W tle powyższych hipotez krył się pewien pogląd na rozwój bankowości, wyrastający z bardziej ogólnego paradygmatu konkurencyjności. Przyjęto mianowicie na początku, że w wyniku nacisku konkurencyjnego przetrwać mogą tylko najlepsze podmioty, słabsze natomiast będą ograniczały swoją działalność, a nawet definitywnie będą opuszczały dany sektor. Jak widać, rozumowanie to zawiera podstawowy element: międzypodmiotową realokację zasobów do najbardziej efektywnych firm. Ten mocno wyidealizowany proces konkurencji w praktyce bywa modyfikowany przez regulację, niepewność i inne bariery, które chronią podmioty mniej efektywne. Ponadto, deregulacja tworzy nowe środowisko, a dostosowanie się do niego wymaga czasu.

Stopniowe uchylanie ograniczeń rozwojowych przez poszczególne stany stworzyło unikatową możliwość potraktowania każdego z nich jako osobnego rynku bankowego i pojedynczego epizodu deregulacyjnego. Jest to pierwszy – stanowy – poziom analizy, który ma wyjaśnić związek między deregulacją a dynamiką, wzorcami i charakterystykami banków opuszczających sektor.

² P. Angelini, N. Cetorelli: *The Effects of Regulatory Reform on Competition in the Banking Industry*. „Journal of Money, Credit and Banking” Vol. 35, No. 5, October 2003.

³ R. J. Stiroh, P. E. Strahan: *Competitive Dynamics of Deregulation: Evidence from U. S. Banking*. „Journal of Money, Credit, and Banking” Vol. 35, No. 5, October 2003.

Drugi poziom analizy – dotyczący pojedynczych banków – koncentruje się na wyjaśnianiu relacji między deregulacją, dokonaniem banków i ich udziałem w rynkach. Chodzi tu więc o bliższe rozpoznanie mechanizmów międzybankowej realokacji zasobów, która w teorii może odbywać się poprzez szybszą poprawę efektywności w niektórych z nich lub wyższą stopę wzrostu.

Dalej przyjęto, że pomiar dokonań banków odbywać się będzie za pomocą:

a) względnej stopy rentowności kapitału (różnica między rentownością danego banku a średnią dla pozostałych banków w danym roku i stanie, dzielona przez odchylenie standardowe wskaźnika rentowności),

b) rentowności kapitału własnego powyżej mediany,

c) efektywności (stosunek wydatków nieodsetkowych do dochodu operacyjnego) powyżej mediany.

Oszacowanie skonstruowanych modeli regresji uzyskano za pomocą zwykłej metody najmniejszych kwadratów, oddzielnie dla opóźnienia jednorocznego i po pięciu latach.

Efekty deregulacji na poziomie banków

Z małymi wyjątkami, wszystkie oszacowania równania regresji okazały się statystycznie istotne i pokazały, że związek między opóźnionymi trzema miarami dokonań banków a ich udziałami w rynku jest silniejszy po deregulacji. Nie zauważono przy tym istotnych różnic w zależności od rozpatrywania usunięcia ograniczeń w tworzeniu sieci placówek lub wchodzenia na teren innych stanów.

W kolejnym eksperymencie badano czas potrzebny do tego, aby związek między poziomem dokonań banków a ich udziałem w rynku stał się silny. Okazało się, że deregulacja warunków międzystanowej działalności banków przynosiła efekty szybciej niż deregulacja wewnętrznych warunków tworzenia sieci placówek.

Interesującym problemem badawczym była też kwestia ostrości początkowej regulacji i późniejszej siły związku między osiągnięciami banków a ich udziałami rynkowymi. W tym celu wykonano oddzielne obliczenia dla grupy banków, w których obowiązywał reżim *unit banking* i tych, gdzie stosowano *limited-branching*. Zgodnie z przewidywaniami, pierwsza grupa, silniej regulowana, wykazywała prawie dwukrotnie silniejszy związek między trzema miarami dokonań a wzrostem udziału w rynku w stosunku do grupy drugiej, o mniejszym nasileniu restrykcji.

W trakcie projektowania badań jedna z hipotez szczegółowych zakładała, że relacja między dokonaniem a udziałem w rynku będzie silniejsza po deregulacji w stanach, które w latach ją poprzedzających charakteryzowały się wyższą koncentracją w bankowości. Przypuszczano bowiem, że wyższy stopień koncentracji, mierzony indeksem Herfindahla-Hirshmana, prowa-

dzi do mniejszej konkurencyjności. Oszacowane równanie regresji oraz weryfikacja statystyczna jego parametrów potwierdziły powyższą hipotezę jako słuszną i wiarygodną.

Związek między dokonaniem a udziałem w rynku wzrastał po deregulacji zarówno dla dużych, jak i małych banków. W przypadku pierwszej grupy udział w rynku wzrastał tylko po usunięciu restrykcji o charakterze międzystanowym. Dla banków małych natomiast udział w rynku powiększał się również po usunięciu ograniczeń wewnątrzstanowych. Tempo wzrostu udziałów rynkowych dla banków dużych było jednak ponad dwukrotnie wyższe niż dla banków małych. Wynika z tego, że duże banki umacniały swą pozycję na rynku nie tylko z racji stosowanych w nich technologii, opisywanych korzyściami skali i zakresu oraz siłą rynkową, ale również poprzez przejmowanie słabszych konkurentów. Po raz kolejny potwierdziła się hipoteza, że deregulacja i wyzwolony przez nią nacisk konkurencyjny powodowały realokację zasobów do banków efektywniejszych, przez co rosła efektywność całego sektora.

Efekty deregulacji na poziomie stanów

Przypomnijmy, że ta część analizy dotyczyła dynamiki i wzorców wychodzenia banków z sektora. Trzeba w tym miejscu dodać, że Stiroh i Strahan rozumieją wyjście szeroko, a więc jako upadłość i likwidację banków oraz ich przejmowanie. Przyjęto hipotezę, że obydwie rozpatrywane formy deregulacji powinny doprowadzić do nasilenia się wyjść z branży. Dynamikę tego procesu mierzono za pomocą odsetka banków opuszczających sektor w danym roku (prosta stopa wyjść) oraz podając udział w rynku przypadający na te jednostki (ważona stopa wyjść).

Okazało się, że usunięcie restrykcji wewnętrznych (nałożonych na rozwój sieci) miało niewielki wpływ na banki w stanach, w których obowiązywał wspomniany model *limited-branching*. W przypadku stanów z reżimem *unit banking* prosta stopa wyjść była już wyższa, podobnie jak stopa ważona. Oszacowania jednak nie wytrzymały wszystkich testów statystycznych. Deregulacja sieci placówek silniej wpływała przy tym na obydwie miary wyjść w małych bankach. Jest to zgodne z ekonomią polityczną tego typu deregulacji, która przyjmuje, że małe banki walczą o utrzymanie ograniczeń co do możliwości otwierania na ich terenie placówek innych banków, podczas gdy banki duże opowiadają się zdecydowanie za ich uchycieniem. W tym kontekście całkiem zrozumiałe wydaje się zachowanie naszych banków spółdzielczych, gdy usiłują powstrzymać ekspansję np. Poczty Polskiej.

Usunięcie międzystanowych ograniczeń prowadzenia działalności bankowej silniej oddziałuje na większe banki. W ich przypadku ważona stopa wyjść

po deregulacji osiągnęła aż 3% rocznie. Widać z tego, że te banki w pierwszej kolejności były przejmowane przez silniejszych konkurentów z innych stanów.

Bardzo interesującym wnioskiem był ten, że banki wychodzące z sektora w obydwu typach deregulacji były jednostkami większymi i zyskowniejszymi. Wyjaśnienia tego spostrzeżenia mogą być rozmaite. Można np. przyjąć, że w warunkach regulacji siły dyscyplinujące rynku oddziaływały tylko na bardzo kiepskie banki. Po deregulacji nacisk konkurencji spowodował, że sporo z nich musiało opuścić sektor. Alternatywnym wyjaśnieniem może być to, że deregulacja zmniejsza bariery wchodzenia na nowe rynki. Banki stosujące taką strategię miałyby nabywać przede wszystkim lepsze jednostki, gdyż w większym stopniu chroniłoby je to przed „niespodziankami” ukrytymi w bilansach, a może jeszcze bardziej w operacjach pozabilansowych przejmowanych banków.

Znalezienie wyjaśnienia zasygnalizowanego problemu wymagało przeprowadzenia dodatkowych eksperymentów. Banki wychodzące z branży podzielono w nich na banki z „dobrą stopą wyjścia” (zwrot z kapitału własnego powyżej mediany) i banki ze „złą stopą wyjścia” (ROE poniżej mediany dla stanu). W sumie operowano więc czterema stopami wyjścia. Po wykonaniu stosownych obliczeń okazało się, że faktycznie w obydwu formach deregulacji otrzymujemy wzrost przeciętnego ROE dla banków opuszczających sektor. Deregulacja przyspieszała zatem konsolidację banków i stopę wyjść. Skoro więc przedmiotem przejęć i fuzji po deregulacji były banki przeciętnie zyskowniejsze i większe, to konsolidacja w małym stopniu mogła oddziaływać na wzrost efektywności. Ta ostatnia natomiast w większym stopniu mogła poprawić się w wyniku nacisku konkurencyjnego na banki mniej sprawne.

*
* *

W latach 1976-1994 w USA udział w rynku banków rentowniejszych, tj. osiągających zwrot z kapitału własnego powyżej mediany dla danego stanu, wzrósł do 60-70%. Wzrost ten w największym stopniu wynikał z deregulacji tamtejszej bankowości, a więc w części tylko z postępu technicznego i technologicznego, który stwarza coraz większe możliwości świadczenia usług w sposób zdalny. Deregulacja zaostrzyła konkurencję w sektorze i wzmocniła związek między sprawnością banków a ich udziałami w rynku. W konsekwencji przyspieszeniu uległa też konsolidacja banków.

W wyniku samej deregulacji najwięcej zyskały stany, w których bankowość była najsilniej regulowana, a więc podlegała reżimowi *unit banking*. Fakt, że w wyniku deregulacji następowała realokacja zasobów do efektywniejszych banków, wpływał stymulująco na całą ekonomikę poszczególnych stanów i dobrobyt usługobiorców.

Deregulacja bankowości włoskiej

Prawie do końca lat 80. ubiegłego wieku włoski sektor bankowy podlegał bardzo silnej regulacji. Przedmiotem restrykcji objęto tworzenie nowych instytucji oraz sieci ich placówek i rodzaje prowadzonej działalności, a także transakcje zagraniczne. W praktyce bankowość włoska była silnie sfragmentaryzowana i szczelnie odizolowana od świata zewnętrznego⁴.

Rozległa ingerencja władz publicznych we włoski system bankowy sięgała wówczas po rozwiązania wypracowane jeszcze w okresie reżimu faszystowskiego, będące odpowiedzią na skutki Wielkiego Kryzysu i służące zarazem planowanej ekspansji terytorialnej. Przyjęto wtedy, że znacząca obecność państwa i samorządów oraz wyraźne zorientowanie banków na wspieranie polityki społeczno-gospodarczej i wojskowej będą gwarancją bezpieczeństwa i rozwoju, a także przejawem aktywnego wykorzystania sektora finansowego do dokonywania przemian w sferze realnej i osiągania celów politycznych. W konsekwencji jeszcze w latach 80. ubiegłego wieku około 70% aktywów bankowych należało do instytucji prywatno-publicznych, których władze wybierano najczęściej według kluczy partyjnych. Powyższa strategia wobec sektora bankowego doprowadziła do pojawienia się w nim hazardu moralnego z jego oczywistymi następstwami w postaci złych kredytów. Zbiurokratyzowane zarządzanie bankami oraz silna pozycja w nich związków zawodowych spowodowały niebywały, w stosunku do innych krajów, wzrost kosztów pracy. Rygorystyczne stosowanie zasady terytorialności działania instytucji finansowych utrudniało natomiast dywersyfikację ryzyka oraz wzrost tych instytucji poprzez fuzje i przejęcia. W sumie koszty funkcjonowania włoskich banków były relatywnie wysokie, a ich pozycja konkurencyjna – słaba. Z drugiej jednak strony w takim środowisku regulacyjnym otwierało się pole do praktyk monopolistycznych, co ogólnie pozwalało bankom na osiągnięcie ponadprzeciętnych zysków.

Reformy regulacyjne

Pierwsze reformy tego typu zaczęto wprowadzać w późnych latach 80. ubiegłego stulecia. W dużym stopniu były one jednak reakcją na pogłębianie się integracji w ramach UE oraz zapowiedź utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Po pewnym czasie stymulatorem deregulacji stał się też postęp techniczny i technologiczny.

Lata 1988-1990 uznaje się za wstępną fazę deregulacji. Polegała ona na usunięciu ograniczeń w kontroli przepływów kapitałowych, co pozwoliło na całkowite upłynnienie kursu lira. Ponadto, na terenie Włoch mo-

⁴ M. Stappel: *Italienischer Genossenschaftssektor im Umbruch*. „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen” nr 3/2000.

gły zacząć działać banki zagraniczne. Złagodzone też nadzór bankowy. W ślad za tym pojawiły się możliwości łączenia się mniejszych instytucji finansowych oraz rozbudowy sieci placówek. Ta ostatnia przybrała wręcz kolosalne rozmiary; w latach 1990-1998 liczba placówek bankowych wzrosła z 8.537 do 26.258, gdy tymczasem w innych krajach Europy mieliśmy do czynienia z czymś zupełnie odwrotnym. Jednocześnie jednak liczba samodzielnych instytucji finansowych zmalała w powyższym okresie o 235.

Wśród decyzji przeobrażających włoską bankowość, ukierunkowanych w istocie na podwyższenie jej międzynarodowej konkurencyjności, bardzo ważne miejsce zajmuje ustawa o prywatyzacji z 1990 r. Umożliwiała ona przekształcanie banków o statusie publiczno-prawnym oraz kas oszczędnościowych w spółki akcyjne. Proces ten wspierany był przez korzystne rozwiązania podatkowe. Podmiotami odpowiedzialnymi za prywatyzację były fundacje, znów jednak o charakterze publiczno-prawnym. Mimo to prywatyzacja przebiegała bardzo szybko. O ile jeszcze w 1992 r. około 68% aktywów bankowych należało do wspomnianych fundacji, o tyle sześć lat później ich udział spadł do około 18%. W pewnym stopniu stało się to możliwe dzięki zaangażowaniu się 59 banków zagranicznych.

Bardzo ważnym wydarzeniem w bankowości włoskiej było wdrożenie z początkiem 1992 r. Drugiej Dyrektywy Bankowej UE. Dyrektywa ta, przyjęta 15.12.1989 r., wprowadziła m.in. kategorię jednolitego paszportu, umożliwiającego swobodne otwieranie oddziałów na terenie całej Wspólnoty.

Efekty deregulacji

Skuteczność reform na ogół oceniana jest pozytywnie. Większość banków potrafiła wykorzystać poszerzony zakres swobody, wprowadzając nowe produkty, dywersyfikując działalność i wchodząc do nowych rejonów geograficznych. Tym samym poprawiła się pozycja klientów banków, czego syntetycznym wyrazem jest spadek marż do poziomu występującego w innych krajach europejskich. Malejące marże spowodowały jednak pogorszenie się rentowności banków.

Najwięcej zastrzeżeń było formułowanych pod adresem przyjętego modelu prywatyzacji banków. Przede wszystkim zwracano tu uwagę na wciąż wysoki wpływ polityków na sektor bankowy. W istocie sprawa jest szersza i dotyczy włoskiego modelu kapitalizmu. Zagadnienie to bardzo dobrze wyjaśnia J. Staniszkis⁵.

Według Staniszkis, Włochy są przykładem kraju, w którym regulacja zachowań podmiotów gospodarczych poddana jest stosunkowo mocnym działaniom administracyjnym i samorządowym, ośrodków o charakterze stowarzyszeń i związków zawodowych. Przed-

stawiciele tych aktorów politycznych biorą czynny i szeroki udział w nadzorowaniu przepływów wszelkich funduszy publicznych, co stanowi dogodny grunt do bujnego rozwoju zachowań typu patronat polityczny i klientelizm oraz podtrzymywania szarej strefy w gospodarce. Takie środowisko instytucjonalne sprzyja podejmowaniu decyzji krótkookresowych, a więc uprzywilejowujących małe i średnie przedsiębiorstwa, oraz utrudnia funkcjonowanie większych firm, zazwyczaj wymagających większej przejrzystości otoczenia i prowadzonej polityki ekonomicznej. Poza czynnikami już wymienionymi dalszy postęp w efektywności włoskich banków był hamowany przez utrzymującą się sztywność rynku pracy.

Bardzo solidnej oceny skutków deregulacji bankowości włoskiej dokonali Angelini i Cetorelli⁶. Badacze ci wprawdzie skoncentrowali się głównie na rozpoznaniu następstw wprowadzenia Drugiej Dyrektywy Bankowej, ale analizą objęli lata 1984-1997, a więc również efekty pozostałych reform regulacyjnych. Problemem, który najbardziej ich interesował, były relacje między deregulacją, konsolidacją banków a poziomem konkurencji w sektorze oraz jej skutkami. Przedmiotem weryfikacji statystycznej w związku z tym były dwa podstawowe pytania: czy banki, które uczestniczyły w konsolidacji, zwiększyły w długim okresie swą siłę rynkową w stosunku do reszty systemu bankowego (lub przeciwnie) i czy istnieją dowody potwierdzające przypuszczenie, że konsolidacja jest odpowiedzią na zagrożenie wejściem nowych konkurentów, co *implicite* wynika z deregulacji.

Do pomiaru nasilenia konkurencyjności zastosowano trzy wskaźniki:

1) koszty krańcowe (zmiany kosztów całkowitych nakładów w postaci depozytów, pracy i kapitału w stosunku do jednostkowej zmiany „produkcji” banków mierzonej aktywami ogółem),

2) indeks Lerner (iloraz elastyczności „produkcji” sektora bankowego w stosunku do pojedynczego banku i przeciętnej ceny „produkcji” mierzonej aktywami ogółem; jego wartość zawiera się w przedziale 0-1 i mierzy względną marżę cenową w stosunku do kosztów marginalnych),

3) marżę depozytową (stosunek odsetek płaconych deponentom do aktywów całkowitych).

Obowiązuje przy tym prosta zasada: im niższy poziom któregośkolwiek z wyżej wymienionych wskaźników, tym ostrzejsza konkurencja w rozpatrywanym sektorze. Dla pełniejszego wyjaśnienia źródeł zmienności siły rynkowej powyższe wskaźniki analizowano oddzielnie w trzech przekrojach: geograficznym (wyróżniono tu pięć regionów Włoch), instytucjonalnym (oddzielne oszacowania i analizy dla banków komercyjnych i spółdzielczych) oraz strategicznym (banki uczestniczące w konsolidacji i rozwijające się organicznie).

⁵ J. Staniszkis: *Pięć w jednym*. „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 1999 r.

⁶ P. Angelini, N. Cetorelli, op.cit.

Indeks Lerner dla banków komercyjnych bardzo wyraźnie zmalał w 1993 r., wykazując przy tym niewielkie zróżnicowanie regionalne. Podobnie zachowywał się wskaźnik marży depozytowej, chociaż na południu Włoch stale był nieco wyższy niż w pozostałych regionach. W ślad za tym banki z południa Włoch wykazywały nieco wyższy poziom kosztów krańcowych. Ogólnie zatem po wprowadzeniu Drugiej Dyrektywy Bankowej zdecydowanie zaostrzyła się konkurencja w podsektorze banków komercyjnych.

Jak już sygnalizowałem, banki spółdzielcze zostały potraktowane oddzielnie. Wynikało to z zamiaru empirycznego zweryfikowania obserwacji, że w wyniku deregulacji zaostrza się również konkurencja między bankami spółdzielczymi a bankami komercyjnymi, czego wyrazem jest wzrost operacji tych pierwszych z klientami niebędącymi ich członkami. Z drugiej strony bardzo często formułowany jest pogląd, że banki spółdzielcze ze względu na swe niewielkie rozmiary, stopień wyspecjalizowania, spółdzielczy charakter (implikujący pojawienie się *ad hoc* tworzonego środowiska regulacyjnego) i lokalność działania stają się bankami niszowymi. Dzięki temu zyskują dodatkową siłę rynkową, wraz z możliwościami czerpania z tego tytułu rent *quasi-monopolistycznych*.

Analizy ekonometryczne pokazały natomiast, że włoskie banki spółdzielcze podobnie reagowały na reformy regulacyjne, tj. zaostrzyła się w nich również konkurencja po 1992 r., a niekiedy była nawet silniejsza niż w bankach komercyjnych. Deregulacja dotknęła zatem obydwu podsektorów i nie można dalej zakładać, że niszowość chroni przed konkurencją. W konsekwencji bankowość włoska staje się coraz bardziej zintegrowana.

Interesujące wnioski otrzymano dla analizy współzależności między procesami konsolidacyjnymi a siłą rynkową uczestniczących w nich banków oraz konkurencją w sektorze. W tym przypadku analizowano już jednak wszystkie banki, gdyż chodziło o odpowiednią liczebność populacji zaangażowanej w fuzje i przejęcia. Okazało się, że wskaźnik marży depozytowej był niższy dla banków konsolidujących się. Początkowo tak samo ukształtował się również indeks Lerner. Jednocześnie banki te odznaczały się nieco niższymi kosztami marginalnymi. Sugeruje to, iż uzyskiwały wyższą efektywność kosztów, dzięki której mogły nieco taniej oferować swe usługi. Wyniki te częściowo wyjaśniają wniosek uzyskiwany również przez innych badaczy, że trudno jest znaleźć spektakularne efekty konsolidacji, bo spora ich część po prostu przechodzi na klientów banków i (lub) przejawia się większą aktywnością ekonomiczną regionów, w których działają.

W ostatniej części badania Agelini i Cetorelli zajęli się czynnikami wpływającymi na konkurencyjność banków. Czynnikami tymi były:

- cykl koniunkturalny,
- kurs polityki monetarnej,

- struktura systemu bankowego,
- zdarzenia o wyjątkowym charakterze.

W przypadku cyklu koniunkturalnego odwołano się do modelu zмовy. W jednej z jego wersji marże bankowe, jako miernik konkurencji, zachowują się antycyklicznie, gdyż relatywnie wysoki popyt zwiększa zainteresowanie każdego z uczestników zмовy, aby wyłamać się z zawartego porozumienia. Malejące w ten sposób marże stają się czynnikiem dyscyplinującym. W innym natomiast modelu zмовy rezultaty mają być zupełnie przeciwne. W związku z powyższym przyjęto następujące założenie: jeśli marże zachowują się antycyklicznie (procyklicznie), to należy oczekiwać ujemnego (dodatniego) znaku przy inflacji i stopie zmian GDP jako zmiennych objaśniających. Oszacowanie równań regresji pokazało, że współczynniki dla realnego GDP były dodatnie, ale nieistotne statystycznie. W przypadku inflacji były zaś dodatnie i istotne.

Punktem wyjścia do oceny wpływu polityki pieniężnej było następujące założenie: ponieważ oprocentowanie zobowiązań banków charakteryzuje się większą inercją niż oprocentowanie aktywów, w okresach jej zaostżenia należy oczekiwać wzrostu marż i *vice versa*. Krótkoterminowe stopy procentowe powinny wystąpić w równaniach regresji ze znakiem dodatnim. Faktycznie były one dodatnio skorelowane z miarami konkurencji i istotne, ale w bardzo małym wymiarze absolutnym (1% ich wzrostu podnosił indeks Lerner a niecały 1 punkt bazowy).

Do pomiaru wpływu struktury sektora na zachowanie banków zastosowano spośród zmiennych objaśniających szeroko znany indeks Herfindhala-Hirshmana, a więc miarę koncentracji. Ponieważ wcześniejsza analiza pokazała, iż konsolidacja nie prowadziła do wzrostu marż bankowych, przyjęto, że współczynniki regresji dla powyższego indeksu mogą być dodatnie i ujemne. Drugą zmienną z zakresu struktury branży była liczba placówek bankowych przypadająca na mieszkańca. Oczekiwano, że jej znak będzie ujemny. Jako trzecia zmienna wystąpiła zmienna czasowa, mająca odzwierciedlać wzrastające z upływem czasu znaczenie instytucji i rynków niebankowych. Tu także oczekiwano ujemnych współczynników.

Po wykonaniu obliczeń okazało się, że faktycznie liczba placówek miała ujemny i istotny wpływ na indeks Lerner, podobnie jak indeks Herfindhala-Hirshmana. Z kolei liczba banków wywierała wpływ pozytywny. Ogólnie zatem, w bankowości włoskiej występowała dodatnia współzależność między konkurencją a koncentracją. Wniosek taki jest sprzeczny z hipotezą *structure-conduct-performance*. Zakłada ona, że konsolidacja banków prowadzić będzie do zmniejszenia konkurencji, szczególnie gdy odbywa się w granicach jednego kraju, a w Europie takie wzorce konsolidacji dotychczas dominowały. Powyższa sprzeczność prawdopodobnie wynika z tego, że banki – antycypując

nasilenie się konkurencji – wybierają strategie konsolidacji i restrukturyzacji, które powinny poprawić ich efektywność. Część powstających w ten sposób zysków przypada klientom banków (dobrym przykładem jest tu bankowość internetowa). W rezultacie dalej zaostrza się konkurencja na rynku krajowym, ale jednocześnie maleje zagrożenie wejściem banków zagranicznych.

Spośród zdarzeń wyjątkowych analizowano usunięcie ograniczeń administracyjnych w funkcjonowaniu banków, którego dokonano w drugiej połowie lat 80. ubiegłego stulecia. Prowadziły one do utrzymywania zbyt dużego portfela papierów wartościowych oraz racjonowania kredytów dla zyskownych przedsiębiorstw. Do modeli regresyjnych wprowadzono również udział kredytów nieregularnych w aktywach, aby odzwierciedlić wpływ kryzysu finansowego z lat 1993-1997 na konkurencyjność banków. Ogólnie jednak tylko wskaźnik udziału papierów wartościowych w aktywach całkowitych przyjął oczekiwaną wartość i był istotny statystycznie.

*
* *

Spośród reform regulacyjnych w bankowości włoskiej największy pozytywny wpływ na jej konkurencyjność wywarło wprowadzenie Drugiej Dyrektywy Bankowej UE. Świadczy o tym dobitnie spadek wszystkich zastosowanych mierników natężenia konkurencji, oznaczający w istocie jej wzrost. Stwierdzono przy tym, że konsolidacja wcale nie zmniejszyła konkurencji w systemie bankowym, a raczej ją zaostrzyła, obejmując nią wszystkie typy banków. Przyjmuje się, że konsolidacja była strategiczną odpowiedzią banków włoskich na zagrożenie przejściem przez banki zagraniczne.

Jednym ze skutków deregulacji był spadek marż bankowych. Najsilniej na proces ten wpływało usunięcie ograniczeń administracyjnych w tworzeniu sieci placówek banków, kryzys finansowy z lat 1993-1997 i, powtórnie, wprowadzenie Drugiej Dyrektywy Bankowej.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że banki dzieliły się ze swoimi klientami pożytkami ze wzrostu ich efektywności, co jednak zmniejszało obserwowane efekty fuzji i przejęć.

Skutki deregulacji banków w Turcji

Bankowość turecka rzadko bywa przedmiotem zainteresowania w publikacjach ekonomicznych. Być może wynika to z postrzegania jej jako bankowości islamskiej, co tu ukrywać, jednak trochę specyficznej. Tymczasem Turcja chce swe banki upodobnić przynajmniej do wzorców europejskich, co wynika z unijnych aspiracji tego kraju. Jednym z działań z tego zakresu jest de-

regulacja. Jej dotychczasowe efekty przedstawię na podstawie badań J. Isika i M.K. Hassana⁷.

Okres przed deregulacją

To okres przed 1980 r. Tak jak w wielu krajach świata, nie tylko rozwijających się, w Turcji realizowano wówczas model wzrostu, w którym bankom przypadła wprawdzie ważna, ale pasywna rola. System bankowy był więc bardzo mocno regulowany. Podstawowe zmienne funkcjonowania banków (licencjonowanie, normy ostrożnościowe, alokacja aktywów, kształtowanie sieci placówek, gwarantowanie depozytów, stopy procentowe) ustalone były przez państwo. Celem regulacji było wyeliminowanie konkurencji o fundusze, co pozwalało bankom czerpać pokaźne zyski, a to miało się przekładać na ich wysoką zyskowność. Ta z kolei miała gwarantować bezpieczeństwo i stabilność systemu. Bankowość była więc szczelnie zamknięta, odizolowana od konkurencji, silnie skoncentrowana, mało innowacyjna, ale faktycznie wysoce zyskowna.

Banki tureckie w tamtym okresie mogły się również pochwalić szybkim wzrostem ilościowym, co również obserwowane było w innych krajach, które bardzo mocno regulowały niekiedy (nazywa się to wprost represjonowaniem) rodzime banki. Przykładowo, liczba placówek w latach 1970-1980 wzrosła o 106%, a przeciętna liczba zatrudnionych o 111%. Inwestowano więc dosyć ekstensywnie, kreując przez to wysokie koszty stałe i przekraczając ówczesną ekonomię skali. Skoro nie można było konkurować za pomocą stóp oprocentowania depozytów, banki starały się przyciągać oszczędzających wygodą ich obsługi. Przez to relatywnie więcej nakładów ponoszono na kapitał rzeczowy. W sumie więc turecki system bankowy zaczął odczuwać nadmierne zatrudnienie i „przebankowienie”, jeśli chodzi o liczbę placówek. Wszystko to zaczęło coraz bardziej ciążyć, gdy bankowość stała się znaczącym odbiorcą produktów ze sfery IT. W tych warunkach efektywność i produktywność banków były coraz niższe.

Przesłanki i polityka deregulacji

Nadbudowę deregulacji tureckiej wyprowadzano z teorii firmy, której jedna z tez orzeka, że w sprzyjającym otoczeniu zewnętrznym menedżerowie działają najbardziej efektywnie, przez co maksymalizują zyski i bogactwo właścicieli. Jeśli otoczenie staje się coraz bardziej konkurencyjne, rośnie znaczenie zyskowności i efektywności, a firmy nienadążające z uzyskiwaniem zadowalających stóp zwrotu tracą na wartości i mogą zostać przejęte przez konkurentów. Rynek staje się więc czynnikiem dyscyplinującym zachowanie menedżerów. Może się jednak zdarzyć, że jego oddziaływanie ulegnie

⁷ J. Isik, M.K. Hassan, op.cit.

osłabieniu lub w ogóle przestanie wywierać wpływ. Najczęściej następuje to, gdy na scenę wkracza instytucjonalny regulator.

Z drugiej jednak strony miano świadomość, że wspomniany regulator jest konieczny, aby system bankowy był bezpieczny i stabilny, a zarazem sprawnie funkcjonujący, efektywny i możliwie najbardziej konkurencyjny. Potrzebna jest więc jakaś koegzystencja dyscyplinującego działania rynku oraz zinstytucjonalizowanego nadzoru. Nigdzie nie jest łatwo znaleźć ten właściwy punkt równowagi.

W przypadku Turcji zasadniczym motywem deregulacji banków, podobnie jak w innych krajach, była chęć podwyższenia ich efektywności i produktywności poprzez ograniczenie ingerencji państwa. Wymagało to wdrożenia całego pakietu zmian prawnych, strukturalnych i instytucjonalnych, które w dużym stopniu starano się wprowadzać, wzorując się na rozwiązaniach Unii Europejskiej. Proces ten rozpoczęto w 1980 r. i kontynuowano przez całą dekadę lat 80. W pierwszym etapie usunięto ograniczenia swobodnego kształtowania stóp oprocentowania kredytów i depozytów. Następnie (1984 r.) znacząco zliberalizowano obrót dewizowy i szerzej otwarto dostęp do rynku dla banków zagranicznych. W 1985 r. odbyła się pierwsza aukcja papierów rządowych, a rok później zaczęła działać giełda papierów wartościowych i instytucje międzybankowego rynku pieniężnego. W tym samym roku uchwalono ustawę o prywatyzacji. Nieco później banki zmuszone były poddać swoje księgi badaniom dokonywanym przez światowe firmy audytorskie. W ten sposób Turcja przyjęła powszechnie stosowane w krajach rozwiniętych standardy rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Reformy kontynuowano również w latach 90. ubiegłego wieku.

Deregulacja znacząco zmieniła formy i charakter konkurencji w systemie bankowym. Złagodzenie barier wejścia do systemu skutkowało jego pewną dekoncentracją (udział pięciu największych banków w rynku zmalał z 66% w 1970 r. do około 49% w 1996 r.). Bardzo mocno, bo dwukrotnie, wzrosły w latach 80. stopy procentowe. Jednocześnie banki bardzo dużo zainwestowały w technologię. Łącznie te dwa czynniki doprowadziły do znaczącego wzrostu kosztów działalności. To z kolei zmusiło je do poważnego zredukowania personelu i zamykania nierentownych placówek. Wystarczy w tym miejscu podać, że udział kosztów osobowych w kosztach całkowitych zmalał z 40% w 1976 r. do mniej niż 10% w latach 1986-1990. Bardzo wysokie marże i postęp w redukcji niektórych kosztów działalności umożliwiły bankom tureckim osiągnięcie bardzo wysokich zysków.

Ich apetyt był jednak większy i posunęły się nawet do zmowy w zakresie kształtowania oprocentowania depozytów na możliwie najniższym poziomie. Ten czynnik, ale przede wszystkim duża zmienność wszyst-

kich stóp procentowych i coraz poważniejsze zagrożenie kryzysem finansowym, który faktycznie później wybuchnął, doprowadziły do ponownej reregulacji bankowości, odraczania, a nawet odwracania niektórych reform. Trzeba w tym miejscu wskazać, że cykl regulacja-deregulacja-reregulacja wystąpił nie tylko w Turcji. W jakimś stopniu wyraża on przecież ogólną dialektykę poszukiwania wspomnianej równowagi między siłami rynku, zachowaniem banków a oczekiwaniami władz publicznych i całego społeczeństwa.

Uwagi metodologiczne

W badaniach empirycznych wykorzystano nieparametryczną metodę DEA. Jej wybór wynikał z niewielkiej próby badawczej (38-56 banków w zależności od roku analizy) oraz innych własności metody DEA, tj. braku konieczności znajomości postaci funkcyjnej krawędzi efektywności i braku składnika losowego. Obliczanie efektywności technicznej następowało natomiast w konwencji zorientowanej na nakłady. Wyodrębniono przy tym trzy rodzaje nakładów: praca (wynagrodzenie pełnoetatowców), kapitał (nieruchomości i aktywa stałe) oraz fundusze pożyczkowe (suma funduszy w postaci depozytów i innych zobowiązań). W przypadku zaś produktów analizowano cztery ich rodzaje: kredyty krótkoterminowe, kredyty długoterminowe, skorygowane o ryzyko pozycje pozabilansowe pozostałe aktywa pracujące.

Analizą objęto lata 1981-1990, przy czym wyróżniono dwa podokresy: 1981-1986 jako fazę niedojrzałości deregulacji i 1987-1990 jako podokres zbierania efektów deregulacji.

Przypomnijmy, że miara efektywności technicznej zorientowanej na nakłady pokazuje, o ile trzeba średnio zmniejszyć nakłady danego banku, aby był on efektywny w porównaniu z istniejącym w sektorze zbiorem możliwości produkcyjnych (w dużym skrócie w stosunku do banków najlepszych) przy zachowaniu co najmniej tej samej wielkości uzyskanych wyników. Miara ta mieści się w przedziale zero – jeden i obowiązuje zależność: im bliższa jest jedności, tym bardziej efektywny jest bank. Z powyższego wynika również, że bank może być produktywny, ale niekoniecznie efektywny. Wynika to chociażby z prostego faktu, że nie potrafi dostatecznie szybko wprowadzać postępu technologicznego, czyli pozostaje w tyle za konkurentami.

Ogólnie zmiany efektywności w funkcji czasu mogą mieć źródło w postępie technologicznym, szokach zewnętrznych (np. kryzys finansowy), zmianach struktury branży (koncentracja lub dekoncentracja) i polityce regulacyjnej (deregulacja, reregulacja). Zmiany te wyrażane są najczęściej za pomocą indeksu całkowitej produktywności Malmquista. Porównuje on produktywność banku (banków) w dwóch kolejnych momentach, a w ujęciu matematycznym jest iloczynem zmia-

ny relatywnej efektywności i postępu technologicznego. Cały indeks może przyjmować wartość większą od jedności (wzrasta produktywność banku, tj. efektywniej transformuje on nakłady w efekty), być równy jedności (bank przeżywa stagnację) albo mniejszy od jedności (produktywność maleje). Podobne wartości mogą przyjmować też składowe indeksu Malmquista, a ich interpretacja jest podobna do wyżej przedstawionej.

Wyniki badań empirycznych

Najpierw rozpatrywano kształtowanie się efektywności technicznej, czyli badano, na ile można by zredukować nakłady, gdyby banki działały na krawędzi efektywności. Dodatkowo wyodrębniono jeszcze dwie składowe tej efektywności, tj. czystą efektywność techniczną, a więc możliwą proporcjonalną redukcję nakładów, gdyby banki funkcjonowały w warunkach stałych efektów skali (przesunięcia na skali nie miałyby więc wpływu na dalszą minimalizację kosztów).

Analiza ekonometryczna pokazała, że efektywność techniczna, utożsamiana również z efektywnością menedżerów, istotnie wzrosła po deregulacji. Zauważono przy tym, że w pierwszym podokresie (lata 1981-1986) postęp był mniejszy. Oznacza to, że musi upłynąć trochę czasu, zanim banki nauczą się funkcjonować w nowym otoczeniu. Poza tym w pierwszym podokresie banki dokonały poważnych inwestycji. Efektywność techniczna wzrosła wprawdzie we wszystkich grupach banków, ale najszybciej w bankach prywatnych, wśród nich największą dynamiką odznaczały się banki zagraniczne. Tłumaczy się to ich niewielkimi rozmiarami, adaptacyjnymi strukturami, wyższym poziomem technologicznym i bardziej wykwalifikowanym personelem.

Interesująco wypadła również analiza wpływu skali działalności banków na ich efektywność techniczną. W pierwszej fazie deregulacji najwięcej problemów w tej dziedzinie występowało w bankach zagranicznych. Po prostu były to instytucje nowe i zbyt małe, żeby wykorzystać ekonomię skali. Jednak już pod koniec lat 80. ubiegłego wieku banki te zbliżyły się do punktu niemal pełnego wykorzystania posiadanej skali działalności, co jest jednoznaczne z minimalnym poziomem kosztów. Inaczej wyglądała natomiast sytuacja w przypadku banków czysto tureckich. Już przed deregulacją spora ich część była zbyt duża w stosunku do rozmiarów działalności. Po deregulacji problemy te w części z nich jeszcze się pogłębiły.

Kształtowanie się indeksu całkowitej produktywności Malmquista analizowano przyjmując, że wyróżni się dwa lata podstawowe (technologie porównawcze): 1981 r. i 1986 r. W pierwszym przypadku w bankach tureckich nie odnotowano ani wzrostu produktywności, ani postępu technologicznego. Poprawiła się natomiast ich relatywna efektywność. Oznacza to, że pomimo dużych inwestycji w technologię nie nastąpił w niej

postęp (w sensie wkładu w produktywność całkowitą). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że inwestycje te mają charakter długoterminowy, oczekiwano, że w późniejszych latach po deregulacji przyniosą właściwe efekty. Faktycznie tak się stało, gdyż przy przyjęciu 1986 r. jako podstawy indeksu Malmquista wszystkie grupy banków wykazywały coroczny wzrost produktywności. Znow jednak wkład poprawy relatywnej efektywności w produktywność całkowitą był zdecydowanie większy niż wkład postępu technologicznego. Nieco lepiej obraz przedstawiał się, gdy analizowano przypadek, w którym wśród produktów nie było operacji pozabilansowych. W porównaniach między grupami banków znow lepiej wypadały instytucje prywatne (łącznie z bankami zagranicznymi) niż banki państwowe.

Wybór lat 1981 i 1986 może być kwestionowany jako trochę przypadkowy, chociaż logiczny z punktu widzenia polityki deregulacji. Żeby ten efekt przypadkowości mimo wszystko zminimalizować, przeprowadzono obliczenia dla kolejnych lat z okresu 1981-1990. Okazało się, że począwszy od 1982 r. banki tureckie, z małymi wyjątkami (lata 1982-1983), corocznie poprawiały swoją produktywność. Jednak znow wynikało to ze zmian relatywnej efektywności, bo w technologii nastąpił regres. Produktywność wzrosła we wszystkich grupach banków, ale najszybciej w bankach zagranicznych.

Bardzo ciekawie wypadła również analiza, w której pogrupowano banki na notujące wzrost lub stratę produktywności. W pierwszym podokresie (1981-1986) tych poprawiających stale swą produktywność (wg linii trendu) było 41%, ale w drugim podokresie już 61%. Na powyższe wyniki w żaden istotny sposób nie wpływało to, czy produkty obejmowały również operacje pozabilansowe, czy nie. W podziale na typy banków udział banków stale poprawiających swą produktywność najszybciej wzrastał w bankach prywatnych, potem zagranicznych i na końcu w bankach państwowych. Podstawowym źródłem wzrostu produktywności była, oczywiście, poprawa relatywnej efektywności. W przypadku banków odnotowujących stałe pogarszanie się produktywności wynikało to w większym stopniu z regresu technologicznego niż ze spadku względnej efektywności.

*
* *

Ze skomentowanych tu wyników badań empirycznych wynika, że deregulacja bankowości tureckiej zaowocowała wzrostem efektywności, tzn. banki słabsze doganiały instytucje najlepsze, ale niekoniecznie w wyniku postępu technologicznego. Efekty deregulacji nie przyszły jednak szybko. W praktyce musiało upłynąć mniej więcej pięć lat, aby wcześniej stworzony potencjał (podaż usług bankowych) napotkał właściwy popyt.

Szczególnie trudne było położenie banków państwowych, które przez kilka lat były zbyt duże, a więc uzyskiwały niekorzyści skali zamiast korzyści. Pojawiają się jednak szanse, że w wyniku prywatyzacji, reform podatkowych i zaprzestania udzielania dotacji bankowości turecka zacznie wreszcie uzyskiwać większe korzyści skali.

W trakcie analizy, kiedy wykorzystywano zestaw produktów z operacjami pozabilansowymi lub bez nich, uzyskiwano niekiedy rozbieżne rezultaty, szczególnie gdy badano wkład postępu technologicznego w całkowitą produktywność. Wniosek ten potwierdza fakt znany we wszelkich badaniach efektywności banków – że otrzymane wyniki w dużym stopniu zależą od zdefiniowania nakładów i efektów. Niestety, w tej dziedzinie występuje znaczna dowolność, która w dużym stopniu wynika z przyjętej koncepcji funkcjonowania banków.

Efekty deregulacji w bankowości indyjskiej

Ewolucja systemu bankowego

Przykład banków indyjskich bardzo dobrze ilustruje problemy napotymane przez wiele krajów rozwijających się w ich drodze od kolonializmu do niepodległości i tworzenia warunków szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁸. Jak zobaczymy, w uświadczaniach tych pojawia się faza nacjonalizacji banków, co ma już oczywiste odniesienie do historii naszej bankowości.

W 1955 r. rząd Indii przejął the Imperial Bank of India i przekształcił go w the State Bank of India (SBI). Cztery lata później SBI uzyskał prawną możliwość przejęcia siedmiu banków stanowych. Zadaniem powstałej grupy było finansowanie sektorów dotychczas pomijanych przez banki publiczne i prywatne. Głównie chodziło tu o rolnictwo i drobny przemysł, a więc dziedziny najbardziej wężące na ówczesnej ekonomice Indii.

Pomimo spektakularnej ekspansji kredytowej i geograficznej SBI, władze publiczne wciąż były niezadowolone z jego wyników ilościowych. W ślad za tym w 1969 r. znacjonalizowano czternaście największych banków prywatnych. Nie wystarczyło to jednak na długo, bo w 1980 r. nastąpiła kolejna faza nacjonalizacji. Tym razem „łupem” rządu padło sześć większych banków prywatnych.

Lata 80. w indyjskim systemie bankowym to okres restrykcji. Głównym aktorem w tym okresie staje się bank centralny Indii (RBI). W pierwszej kolejności zmieniono sektorową strukturę kredytowania gospo-

darki poprzez wyznaczenie dziedzin uprzywilejowanych, zmodyfikowanie mechanizmów refinansowania banków, wprowadzenie nowych schematów gwarantowania kredytów, zmuszanie banków do otwierania placówek na wsi i obszarach słabo zurbanizowanych, określenie maksymalnego poziomu stóp oprocentowania kredytów i depozytów. Utworzono nawet bank specjalistyczny do rozwijania mikrofinansów i mikro-kredytów. W konsekwencji nastąpił niewątpliwie ogromny wzrost ilościowych wskaźników ekspansji banków, a system został zdominowany przez banki publiczne (na początku ubiegłej dekady ich udział w depozytach i kredytach sięgał około 90%).

Przy nieco głębszej analizie bardzo szybko okazało się, że ekspansja ilościowa i geograficzna przysłała poważne słabości strukturalne i efektywnościowe banków indyjskich. Na początku lat 90. ubiegłego wieku większość z nich była deficytowa i niedokapitalizowana, jeśli uwzględni się standardy międzynarodowe. Bardzo wysoki był udział aktywów niepracujących, a jakość obsługi klientów była przeważnie bardzo niska. Z kolei koszty operacyjne były niezmiernie wysokie, co wynikało przede wszystkim z nadmiernego zatrudnienia. Personel banków przeważnie był słabo opłacany i motywowany, a jego kwalifikacje pozostawiały wiele do życzenia. W tych warunkach stopniowo dojrzała potrzeba zreformowania systemu. Pierwsze zmiany wprowadzono w 1991 r., a wdrożono pierwsze zmiany w styczniu 1992 r. Ich inicjatorem był – paradoksalnie – znów bank centralny. Nadbudową reformy była oczywiście deregulacja, a jej ogólnym celem był wzrost efektywności i stabilności banków. W obrębie działań reformatorskich znalazły się m.in.: rozluźnienie polityki tworzenia oddziałów, liberalizacja zasad kształtowania stóp oprocentowania kredytów i depozytów, możliwość pozyskania do 49% kapitału własnego na rynku kapitałowym. Później złagodzone zostały warunki tworzenia rezerw obowiązkowych i regulowania płynności. Banki zostały też zobowiązane do stosowania międzynarodowych standardów w zakresie norm ostrożnościowych i rachunkowości. Sądzono, że deregulacja i wzrost konkurencyjności doprowadzą w długim okresie do istotnej poprawy efektywności, zyskowności i produktywności. Jak zobaczymy dalej, tylko część z tych planów udało się zrealizować.

Metodologia badań

Jak wiadomo, istnieją różne koncepcje określania efektywności i produktywności banków. Dają się one sprowadzić do trzech: *value-added* (wartości dodanej), *user cost* (koszt użytkownika) i *asset approach* (zasobów finansowych). W relacjonowanych badaniach zastosowano podejście pierwsze, ale dla weryfikacji ekonometrycznej uzyskanych oszacowań odwołano się również do koncepcji trzeciej.

⁸ S.C. Kumbhakar, S. Sarkara: *Deregulation, Ownership, and Productivity Growth in the Banking Industry: Evidence from India*. „Journal of Money, Credit and Banking”, Vol. 35, No. 3, June 2003.

Punktem wyjścia analizy była minimalizacja funkcji kosztów zmiennych (pracy i kapitału) banków przy założeniu, że znana jest krawędź możliwości produkcyjnych (ang. *produktion possibility frontier*) oraz istnieją ograniczenia zewnętrzne w postaci właśnie regulacji nakładanych na funkcjonowanie banków.

Początkowo rozważano osiem efektów (produktów), ale następnie zredukowano je do trzech: depozyty, kredyty i inwestycje oraz oddziały. Poza tym oddzielnie prowadzono estymację parametrów modelu dla wszystkich pięćdziesięciu banków, 27 banków publicznych i 23 banków prywatnych. Ta zbiorowość banków obejmowała 99% placówek oraz 90% depozytów. Próba była zatem na wskroś reprezentatywna. Okres analizy obejmował lata 1985-1995, przy czym podzielono go na dwa podokresy: deregulację (lata 1985-1991) i po deregulacji (lata 1992-1996).

W przypadku funkcji kosztów należy dodać, że pierwotne równanie zawierało ich ujęcie dualne, tj. w konwencji kosztów alternatywnych (utraconych możliwości). Przyjęto bowiem, że regulacja prowadzi do zakłóceń cen nakładów zmiennych, a te z kolei przekładają się na całe koszty i „produkcję” banków. W tych warunkach aktualne koszty mogły być co najwyżej równe kosztom optymalnym, tzn. minimalnym po oszacowaniu modelu. Różnica między kosztami aktualnymi a optymalnymi jest właśnie „ceną” regulacji banków.

Dysponując kosztami dualnymi, można było określić produktywność banków i czynniki na nią wpływające. Odwołano się w tym momencie do kategorii produktywności czynników produkcji, wyszczególniając ich produktywność całkowitą (ang. TFP), wkład zmian technologii (ang. TFPT), komponent skali (ang. TFPS) oraz łączne oddziaływania technologii i skali (TFPD).

Uzyskane wyniki

Jeśli chodzi o deformacje powodowane przez regulację banków w zakresie ponoszonych w nich nakładów, to w bankach publicznych i prywatnych obserwowano nadmierne zatrudnienie personelu, szczególnie widoczne w pierwszej grupie. Z czasem jednak różnice te zaczęły maleć. Po rozpoczęciu deregulacji obydwie grupy odmiennie podeszły do zatrudnienia. W bankach publicznych kontynuowana była polityka utrzymywania nadwyżek personelu w stosunku do nakładów kapitału. Tę tendencję wyjaśnia się głównie znaczną siłą związków zawodowych w bankach publicznych. W bankach prywatnych natomiast deregulacja prowadziła do stopniowego eliminowania względnego nadmiaru personelu w relacji do angażowanego kapitału. W konsekwencji już w 1996 r. banki te usunęły deformacje w zakresie alokacji nakładów.

W zakresie całkowitej produktywności czynników deregulacja nie spowodowała znaczącej poprawy osza-

cowanych wskaźników w stosunku do okresu przed deregulacją. Zaznacza się tu jednak znów wyraźna przewaga banków prywatnych i to we wszystkich okresach. Interesująco natomiast kształtowały się składowe całkowitej produktywności. Ogólnie stwierdzono, że najsilniej była ona określana przez korzyści skali, a w zdecydowanie mniejszym zakresie przez jej techniczny komponent. Należy w tym miejscu dodać, że wkład ekonomii skali do całkowitej produktywności w przypadku banków publicznych był w latach deregulacji mniejszy niż w okresie ją poprzedzającym. Dla odmiany w bankach prywatnych praktycznie w całym rozpatrywanym okresie obserwowano regres technologiczny, co jest jednoznaczne z wnioskiem, że podstawowym źródłem wzrostu produktywności były w nich korzyści skali. Jest to logiczne, gdyż deregulacja zdjęła z banków prywatnych rozmaite ograniczenia w zakresie ekspansji ilościowej i geograficznej. Szczególnie szybko powiększał się jednak w tej grupie wolumen depozytów i kredytów.

Ciekawych informacji dostarczyło również oszacowanie łącznego oddziaływania technologii i skali na produktywność banków (TFPD). Zasadniczo, niezdolność banków publicznych do dostosowań w zakresie nakładów stałych negatywnie wpływała na ich produktywność całkowitą. Banki te nie mogły również, w tym przypadku ze względu na niską rentowność, korzystać z możliwości wzmocnienia swej bazy kapitałowej na rynku finansowym. Tych negatywnych łącznych oddziaływań technologii i skali nie stwierdzono natomiast w bankach prywatnych.

W toku badań przeprowadzono też rozmaite eksperymenty, w których sieć placówek banków traktowano jako składnik ich „produkcji” bądź nie. Usunięcie sieci placówek z „produkcji” jeszcze silniej eksponowało nadmierne zatrudnienie w bankach publicznych oraz jeszcze szybciej przebiegało przywracanie właściwych relacji między nakładami pracy i kapitału w bankach prywatnych. W sumie więc można stwierdzić, że banki publiczne zbyt szeroko rozbudowały swoją sieć, a to powodowało utratę części produktywności.

*
* *

Przed deregulacją we wszystkich bankach indyjskich występowała nadwyżka zatrudnienia w stosunku do kapitału. Po deregulacji jedynie w bankach prywatnych rozpoczął się wyraźny proces przywracania właściwych proporcji pomiędzy obydwoimi nakładami czynników produkcji. Ten proces oraz usunięcie ograniczeń w prowadzeniu biznesu bankowego w wyniku deregulacji przyczyniły się do wzrostu produktywności banków prywatnych. Różnice efektywności między bankami publicznymi a prywatnymi nie są jednak duże i dlatego stosunki własnościowe nie wpływają istotnie na

kondycję i rozwój bankowości indyjskiej. Brak jest jednak mocniejszych dowodów, że powyższe różnice zmniejszyły się na skutek zaostrzenia konkurencji wywołanej deregulacją.

W całym indyjskim systemie bankowym podstawowym źródłem wzrostu produktywności po deregulacji były korzyści ze zwiększonej skali działalności. Postęp techniczny natomiast w bankach prywatnych miał nawet ujemny wpływ na produktywność całkowitą.

Podsumowanie

We wszystkich analizowanych krajach deregulacja uzasadniana była chęcią podwyższenia efektywności i produktywności banków. W USA, Włoszech i Turcji odwoływano się przy tym do hipotezy dyscyplinującego oddziaływania rynku, który miał stymulować zaostrzenie konkurencji i realokację zasobów do banków sprawniejszych. W Indiach natomiast powyższej hipotezy należy się jedynie domyślać. W kraju tym większe znaczenie miał chyba zamiar powstrzymania postępującego regresu w bankowości.

Oczekiwania, że deregulacja doprowadzi do wzrostu efektywności banków, sprawdziły się jedynie częściowo, i to głównie w Indiach i Turcji. W tym ostatnim kraju deregulacja była jednak niedopracowana, co w ostateczności doprowadziło do jej zaniechania i nawrotu do reregulacji bankowości. Sytuację tę spotyka się również w innych krajach. Niepowodzenia deregulacji wyjaśnia się przy tym zazwyczaj niewłaściwą sekwencją reform regulacyjnych oraz brakiem dbałości o zdrowe otoczenie makroekonomiczne i instytucjonalne. Jeśli nawet deregulacja prowadziła do poprawy efektywności banków, to jej źródła były mocno zróżnicowane. Trudno zatem mówić o jakimś jednolitym wzorcu w tym zakresie.

W krajach wysoko rozwiniętych deregulacja prowadzi z reguły do wzrostu konsolidacji sektora bankowego. Na przykładzie USA i Włoch okazało się jednak, że nie sprawdziła się w nich hipoteza *the structure-conduit-performance*, zakładająca zmniejszenie konkurencji w wyniku konsolidacji. Zaszło wręcz coś przeciwnego – konkurencja wyraźnie się zaostrzyła. W przypadku USA prawdopodobnie wynika to z charakteru systemu finansowego, w którym dużą rolę odgrywają rynki finansowe oraz świadczenie usług finansowych przez podmioty niefinansowe. We Włoszech z kolei konsolidacja wzmogła konkurencję w bankowości, gdyż była ona potraktowana jako podstawowa metoda obrony przed przejęciami transgranicznymi. Przykłady USA i Włoch pokazują ponadto, że obserwowany słaby wpływ konsolidacji na poprawę efektywności banków wynika również z faktu, iż dotychczasowe metody jej pomiaru słabo sobie radzą z uchwyceniem czynników jakościowych i pozytywnych efektów przechodzących na sferę realną oraz podmioty korzystające z usług bankowych.

Przykłady Turcji i Indii pokazują natomiast, jak nadmierna regulacja banków prowadzi do ich ekspansji ilościowej i przestrzennej oraz nadmiernej skali w stosunku do kapitału. Czynniki te utrudniają dostosowania po deregulacji i mogą w pierwszym okresie prowadzić nawet do dekoncentracji sektora. Ważną kwestią w tych krajach jest ukształtowanie struktury własnościowej banków. Zasadniczo w obu krajach po deregulacji lepiej zaczęły się rozwijać banki prywatne.

We wszystkich badanych krajach bardzo istotna była też kwestia czasu, który musi upłynąć, aby reformy regulacyjne zaczęły przynosić założone efekty. Zazwyczaj pojawiały się one dopiero po pięciu latach.