
Problemy i poglądy

*Jerzy Pruski**

PROBLEMY ARCHITEKTURY SIECI STABILNOŚCI FINANSOWEJ NA TLE DOŚWIADCZEŃ GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

WSTĘP

Przełom tysiącleci charakteryzuje bezprecedensowa dynamika wzrostu obrotów finansowych, zwłaszcza tych, za którymi nie następuje żaden przepływ towarów czy usług materialnych. Na niespotykaną w historii skalę rozwija się handel ryzykiem – jako swoistym towarem na rynku globalnym – a instytucje kredytowe coraz mniej przypominają nobliwe instytucje, w których dokonuje się dyskretnych transakcji finansowych. Stają się natomiast sieciowymi supermarketami finansowymi sprzedającymi masowo szeroki asortyment produktów. Konkurencja między poszczególnymi segmentami rynku usług finansowych sprawia, że pomimo rozległych regulacji – odnośnie do podmiotów świadczących te usługi i obrotu instrumentami finansowymi – rynek ten staje się coraz bardziej

* Dr Jerzy Pruski jest absolwentem Uniwersytetu Łódzkiego, Prezesem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, doradcą Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, a także przedstawicielem Prezydenta w Komisji Nadzoru Finansowego. Artykuł powstał przy współpracy prof. Jana Szambelańczyka, członka Rady BFG, oraz Andrzeja Banasiaka, dyrektora Departamentu Analiz i Skarbu BFG.

powiązany kapitałowo i organizacyjnie, a jednocześnie mniej transparentny dla przeciętnego klienta¹.

Procesy globalizacji oraz integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej generują nowe wyzwania dotyczące ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego i wymagają nowego spojrzenia na kwestie stabilności finansowej jako warunku rozwoju społeczno-gospodarczego. Internacjonalizacja działalności podmiotów na rynkach finansowych może być rozpatrywana w różnych ujęciach, z których niemal każde pociąga za sobą odpowiednie konsekwencje diagnostyczne i niejednolite koncepcje regulacyjne. W perspektywie krajów członkowskich UE szczególne znaczenie ma kwestia działalności podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego na podstawie licencji uzyskanej w kraju goszczącym, a także wykorzystanie zasady jednolitego paszportu europejskiego instytucji kredytowej dla świadczenia usług bankowych w ujęciu transgranicznym.

Zarysowany obszar problemowy nabrał odpowiedniego znaczenia wobec gwałtowności oraz skali perturbacji, jakie wystąpiły na rynku finansowym w okresie globalnego kryzysu, a nadto są współcześnie przedmiotem zainteresowań zarówno teoretyków, jak i praktyków finansów, a zwłaszcza specjalistów z zakresu regulacji w obszarze pośrednictwa finansowego.

Celem tego opracowania jest przede wszystkim analiza architektury sieci bezpieczeństwa finansowego, w kontekście doświadczeń kryzysu finansowego zapoczątkowanego w 2007 r., oraz charakterystyka kierunków zmian.

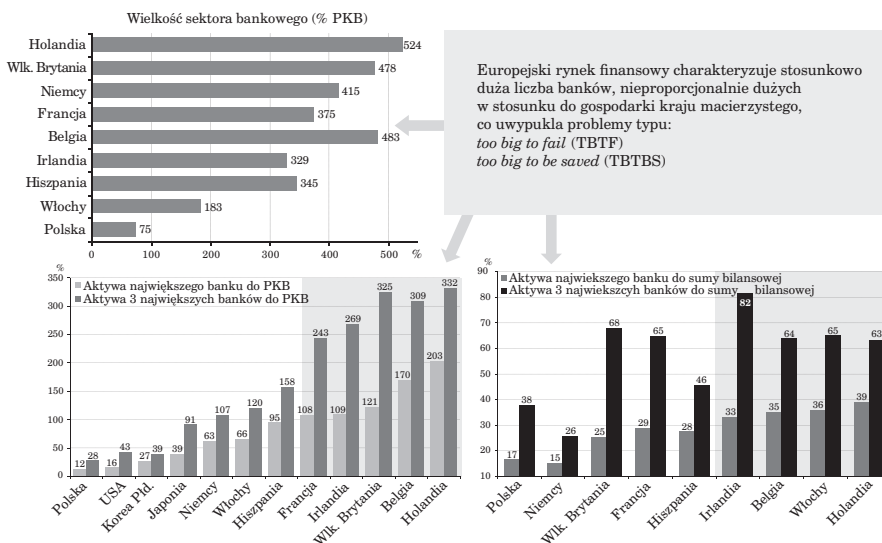
1. WYBRANE ASPEKTY DZIAŁAŃ STABILIZACYJNYCH W OKRESIE GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

Powstanie tzw. *around-the-world, around-the-clock* rynków finansowych, na których główne transgraniczne transakcje finansowe są przeprowadzane w mgnieniu oka w cyber przestrzeni, reprezentują typowy przykład nie tylko ekonomicznego, ale też cywilizacyjnego aspektu globalizacji. Globalne rynki finansowe stanowią wyzwanie dla tradycyjnych usiłowań liberalnych demokracji narodowych panowania nad działalnością instytucji finansowych, a zwłaszcza banków, rodząc uzasadnione obawy o rosnącą siłę i wpływy tych podmiotów w stosunku do demokratycznie wybieranych instytucji przedstawicielskich².

¹ Por. J. Szambelańczyk, *Kapitał społeczny a globalny kryzys finansowy na początku XX wieku*, [w:] *Globalizacja. Szanse. Zagrożenia. Perspektywy*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 80–82.

² *Ibidem*, s. 83.

Wykres 1. Wielkość i koncentracja sektora bankowego a problem sanowania dużych banków



Źródło: ECB, Banks Annual Reports (2009), „Credit Writedowns” (czerwiec 2010 r.), „The Forbes Global 2000” ranking (2010).

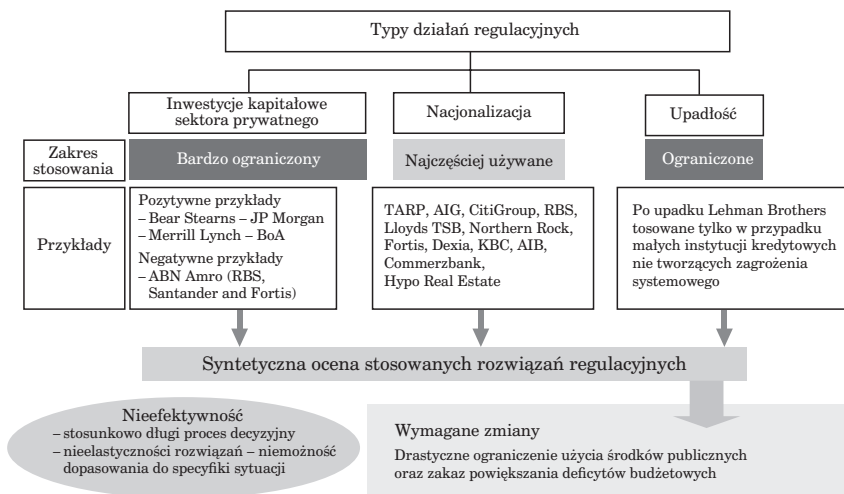
Pomimo rozległych prac – mających na celu przygotowanie infrastruktury regulacyjnej na okoliczność wystąpienia zaburzeń na rynku finansowym – globalny kryzys finansowy był dużym zaskoczeniem dla wielu podmiotów, zwłaszcza z punktu widzenia gwałtowności i skali zaburzeń. W ujęciu diagnostycznym szczególnie istotne jest zarówno to, jakie z dostępnych instrumentów i metod stabilizacyjnych stosowano, a także, jaka była ich skuteczność w warunkach kryzysu, który wystąpił w 2007 r. i, jak się wydaje, powoli zostaje opanowany.

W pierwszym rzędzie warto podkreślić niewielki zakres stosowania rozwiązań typu *private sector solutions* (PSS), polegających głównie na przejmowaniu problemowych instytucji kredytowych przez inne i wykorzystaniu kapitałów instytucji przejmujących na buforowanie strat instytucji przejmowanych. Nadto – co istotne – takie interwencje były skuteczne w bardzo nielicznych przypadkach, a szczególnie w odniesieniu do dużych instytucji finansowych, zwłaszcza o relatywnie dużym znaczeniu systemowym. Zwykle interwencje z wykorzystaniem PSS odbywały się ze wsparciem banku centralnego. W okresie ostatniego kryzysu najczęściej stosowanym sposobem była nacjonalizacja, niekiedy wręcz kluczowych podmiotów narodowych systemów bankowych. Wbrew dość rozpowszechnionej doktrynie *too-big-to-fail* (TBTF), także opcja upadłości instytucji należących do tej kategorii

była wykorzystywana. Zresztą twierdzi się, że po upadku Lehman Brothers kryzys finansowy wkroczył w nową, nieznaną wcześniej fazę.

Na tle oglądu doświadczeń z lat 2007–2010 można sformułować hipotezę, że dostępne rozwiązania prawno-regulacyjne okazały się nieadekwatne do rozwoju sytuacji kryzysowej i miały ograniczoną skuteczność w jej przezwyciężaniu.

Wykres 2. Syntetyczna charakterystyka działań regulacyjnych w okresie globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2010



Źródło: opracowanie własne.

Procesy globalizacji cechuje zarówno wiele zalet i szans z nich płynących – dla gospodarki bez granic, ale także nie są one wolne od wad czy zagrożeń. W odniesieniu do rynku usług bankowych globalny rynek finansowy stymuluje opracowywanie strategii biznesowych oraz stosowanie instrumentów finansowych, które w złożonym systemie powiązań generują zwiększone ryzyko kryzysu, łatwo przenoszonego kanałami powiązań finansowych z jednego kraju do drugiego lub nawet do wielu krajów (np. efekt zarażania, efekt domina). Nie bez znaczenia są w tych procesach zjawiska typowe dla systemu pośrednictwa finansowego, jak: asymetria informacji, hazard moralny, negatywna selekcja czy jazda na gapię.

Zjawiska te, znane m.in. z doświadczeń krajowych, mają nietożsamą specyfikę i znaczenie w perspektywie globalnej czy w ujęciu transgranicznym, stanowiąc tym samym asumpt do nowego modelowania rozwiązań regulacyjnych czy architektury ogni w sieci bezpieczeństwa, w szczególności zaś w zakresie zarządzania antykryzysowego. Dezagregując systemowy aspekt rozprzestrzeniania kryzysu finansowego, należy uwypuklić trzy obszary problemowe:

- ❖ infrastrukturę regulacyjną krajowych rynków finansowych,
- ❖ regulację działalności instytucji kredytowej w ujęciu transgranicznym,
- ❖ rozwiązania odpowiednie dla podmiotów zaliczanych do kategorii TBTF³.

Kontekst ponadkrajowy w naturalny sposób uwypukla nowe ryzyka, jakie dla stabilności poszczególnych krajów, jako krajów goszczących, związane są z instytucjami zaliczonymi do kategorii TBTF (zwłaszcza tzw. wielkich banków), które z jednej strony tworzą rozległe i bardzo złożone sieci powiązań kapitałowo-organizacyjnych, a z drugiej, niejako w konsekwencji, kreują zapotrzebowanie na nowe instrumenty prawne i ekonomiczne wzmacniające stabilność ich funkcjonowania, wreszcie rozwiązania regulacyjne buforujące ryzyko wystąpienia kryzysu.

Uwzględniając doświadczenia poprzedzające wystąpienie globalnego kryzysu finansowego, a nadto te zdobyte w trakcie jego trwania, szczególnie w kontekście efektu zarażania, należy wskazać na konieczność krytycznej analizy rozwiązań w ujęciu mikro- i makroostrożnościowym, zakres i charakter instrumentów prewencyjnych, procedury zarządzania kryzysem w przypadku zmaterializowania ryzyka niewypłacalności w banku krajowym, a także banku lub bankach w kraju macierzystym czy w krajach goszczących na skutek powiązań międzybankowych.

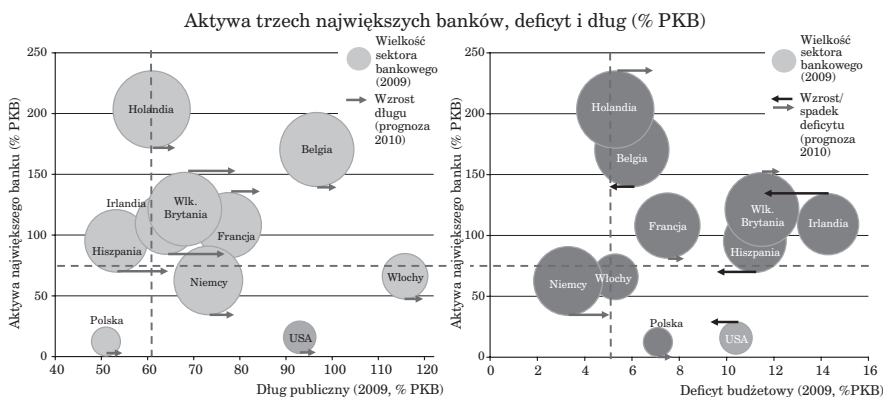
Przegląd nowych inicjatyw legislacyjnych i nadzorczych, pojawiających się w Unii Europejskiej, wskazuje, że w aspekcie regulacyjnym uwzględniają one ujęcie krajowe (np. Bazylea III), zmierzają do znacznej modyfikacji dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów, wreszcie zmierzają do legislacyjnego uregulowania procesów naprawczych lub uporządkowanej likwidacji (np. *resolution regime* i *resolution funds*). Kwestie transgraniczne dotyczą zwłaszcza architektury instytucjonalnej (np. Europejska Rada Ryzyka Systemowego, Europejski Nadzór Bankowy, Europejski Fundusz Stabilności Finansowej) i innych rozwiązań regulacyjnych, które powinny sprzyjać tworzeniu udoskonalonej sieci bezpieczeństwa finansowego. Dyskutowane są ponadto bardzo trudne kwestie transferu aktywów, koncepcje programów naprawczych – tworzonych przez duże instytucje kredytowe, zwane także „testamentami korporacji” (*living wills*), a także podnoszona jest konieczność lepszej współpracy między krajami europejskimi, choć w praktyce postęp w tej ostatniej kwestii jest bardzo ograniczony. W odniesieniu do obszaru zarządzania kryzysem w instytucjach z kategorii TBTF trudno o zidentyfikowanie istotnego postępu, choć stanowią one niezwykle poważne wyzwanie systemowe, a zwłaszcza fiskalne, zarówno dla poszczególnych krajów, a niekiedy nawet wykraczają poza granice państw narodowych.

Warto zwrócić uwagę, że pomimo tego, iż sytuacja fiskalna w USA nie jest lepsza niż w wielu krajach UE, to skala największych instytucji amerykańskich w odniesieniu do PKB jest znacznie mniejsza. W Europie mamy sytuację odwrotną, a w takich krajach, jak Irlandia czy Holandia, aktywa sektora bankowego i grup

³ Doktryna TBTF ma swoje ugruntowane już lub nowe odmiany, np. „zbyt duży, żeby istnieć”, „zbyt duży, aby być ratowanym”, „zbyt ważny, żeby upaść” itp.

bankowych wielokrotnie przewyższają PKB tych krajów. W relacji do deficytu budżetowego mamy tu sytuację podobną. Jest to jednocześnie wskaźnik pola interwencji rządowej w odniesieniu do sektora bankowego w sytuacji kryzysowej.

Wykres 3. Wielkość i stopień koncentracji sektora bankowego na tle sytuacji fiskalnej kraju macierzystego



Źródło: ECB, Roczne raporty finansowe (2009), „Credit Writedowns” (czerwiec 2010), „The Forbes Global 2000” ranking (2010).

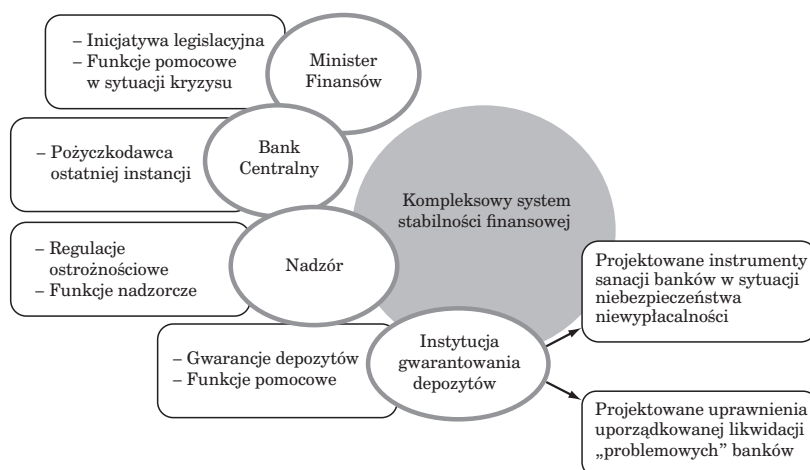
Relatywnie korzystniejsza jest natomiast sytuacja w większości tzw. nowych krajów członkowskich UE, w tym Polski. Wskazuje to, że problemem dużych grup bankowych nie jest ta część Europy, lecz znacznie większymi krajami starej UE. Choć trzeba pamiętać o powiązaniach kapitałowych systemów bankowych krajów członkowskich i ryzyku infekcji transgranicznej.

2.PROBLEM KOMPLETNOŚCI METOD INTERWENCJI KRAJOWEGO SYSTEMU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Typowa struktura krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach Unii Europejskiej obejmuje przynajmniej następujące instytucje: ministra finansów, bank centralny, nadzór bankowy oraz instytucję gwarantowania depozytów (jeżeli jest podmiotem wyodrębnionym w sieci bezpieczeństwa). W niektórych krajach ogniwami te tworzą instytucjonalne płaszczyzny współdziałania, czego przykładem może być polski Komitet Stabilności Finansowej, powołany i działający na podstawie ustawy, choć w odróżnieniu od standardu, jego pełnoprawnym członkiem nie jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny⁴.

⁴ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. 2008 r., Nr 209, poz. 1317).

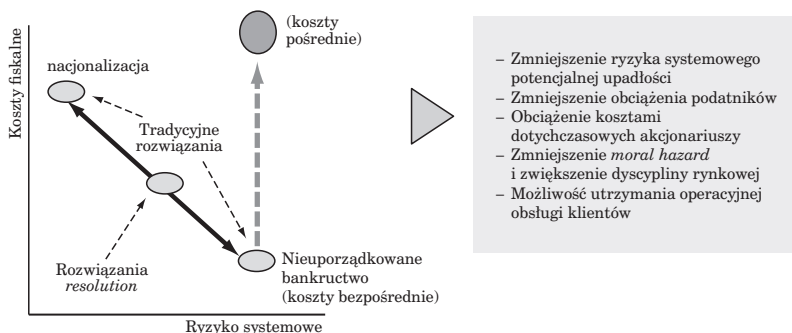
Wykres 4. Syntetyczna charakterystyka ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach członkowskich Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4 pokazuje typową strukturę sieci bezpieczeństwa finansowego, przy czym obok głównych funkcji wyszczególnionych podmiotów, wskazano dwa bloki zagadnień intensywnie dyskutowanych w UE, a także w zreszeniach instytucji gwarantowania depozytów (International Association of Deposit Insurers, European Forum of Deposit Insurers). Warto zwrócić uwagę, że funkcja pomocowa, związana z zagrożeniem wypłacalności, jest przypisana zarówno do instytucji gwarantującej depozyty (DGS), jak i do ministra finansów. A podejmowanie odpowiednich działań ma sekwencyjny charakter, który oznacza, że dla pojedynczych instytucji kredytowych zagrożonych niewypłacalnością interwencje podejmuje DGS, natomiast w sytuacji gdy kryzys przekracza potencjał finansowy tej instytucji, interwencje podejmuje minister finansów, z wykorzystaniem środków budżetowych. Charakterystyczne, że do wystąpienia globalnego kryzysu finansowego funkcja pomocowa DGS była silnie krytykowana przez organy i kraje członkowskie UE-15. Jednak na tle ostatnich doświadczeń projektuje się rozwój funkcji sanacyjnej DGS, a także, i to w dużym stopniu wypełnienie zidentyfikowanej luki w systemie stabilizowania sytuacji w sektorze bankowym w reżimie uporządkowanej likwidacji banków, które znalazły się w kłopotach finansowych (jako wariantu tzw. *resolution regime*), a nie ma uzasadnienia lub możliwości udzielenia im pomocy finansowej na proces sanacji czy restrukturyzacji. Przy czym dość powszechnie uznaje się, że jest to podstawowa luka w rozwiązaniach systemowych, właściwie we wszystkich krajach UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, która ostatnio przyjęła odpowiednie rozwiązania.

Wykres 5. Ograniczanie kosztów fiskalnych i ryzyka systemowego jako korzyści uporządkowanej likwidacji banków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Čihák, E. Nier, *The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union*. IMF Working Paper (WP/09/200), September 2009, s. 5.

Doświadczenia zgromadzone w czasie kryzysów finansowych, zarówno w odniesieniu do poszczególnych instytucji, jak i całych krajów, wskazują, że zarówno najczęściej stosowane rozwiązanie, czyli nacionalizacja, jak i najrzadziej przyjmowane, czyli nieuporządkowane bankructwo, niosą ze sobą spore ryzyko. Nacionalizacja pociąga za sobą bardzo wysokie bezpośrednie koszty fiskalne, w zamian za dość szybkie ograniczenie ryzyka systemowego. Przykład Lehmann Brothers dowodzi, że jakkolwiek bezpośrednie koszty fiskalne upadłości nie były wysokie, to konsekwencje tego nieuporządkowanego bankructwa tej instytucji, mającej bezsprzecznie cechy TBTF, z różnych powodów wywołały poważne perturbacje dla stabilności finansowej, nie tylko w kraju macierzystym (USA), ale także wielu instytucji finansowych w różnych krajach, a w pewnym stopniu nawet dla globalnego systemu finansowego. Wynika stąd, że choć bezpośrednie koszty fiskalne takiej upadłości, o cechach nieuporządkowanego bankructwa, są stosunkowo niskie, to poprzez rozległe pośrednie koszty fiskalne, i nie tylko fiskalne, stają się bardzo wysokie. Przy czym szczególnie istotne są działania krajów, w których występuje efekt domina wywołany takim nieuporządkowanym bankructwem, z jego negatywnymi skutkami zarówno dla sektora finansowego, jak i sektora realnego. Dlatego sposobów uniknięcia, a przynajmniej ograniczenia ryzyka związanego z nieuporządkowaną upadłością instytucji finansowej typu TBTF, szuka się w rozwiązaniach nazywanych *resolution regime*, w ramach których prowadzi się proces likwidacji niewypłacalnej instytucji kredytowej.

Stosunkowo łatwo wskazać główne cele uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowej. W wymiarze syntetycznym chodzi o minimalizację ostatecznego wyniku związanego z poniesionymi kosztami procesu likwidacyjnego oraz uzyskaniem

„odzyskiem” z likwidacji aktywów niewypłacalnej instytucji finansowej, przy zachowaniu stabilności rynku lub przy minimalizacji zakłóceń rynkowych, wynikłych w następstwie jej przeprowadzenia.

Tabela 1. Stadia sytuacji finansowej banków i metody sanacyjne według skali kosztów

Sytuacja finansowa instytucji kredytowej według kryteriów nadzorczych				
Akceptowalna	→	→	→	Niedopuszczalna
Dobra	Pogorszona	Niebezpieczeństwo niewypłacalności	Niewypłacalność	
Brak kosztów	Najniższe koszty sanacji	Koszty restrukturyzacji sanacyjnej mniejsze niż uporządkowanej likwidacji		Największe koszty systemowe
Plan finansowy	Program naprawczy			Upadłość
	Samodzielna sanacja	<i>Resolution</i>		
	Restrukturyzacja (<i>Private sector solution</i>)	Restrukturyzacja z wykorzystaniem środków publicznych	Uporządkowana likwidacja	Wypłata gwarancji depozytów

Źródło: opracowanie własne.

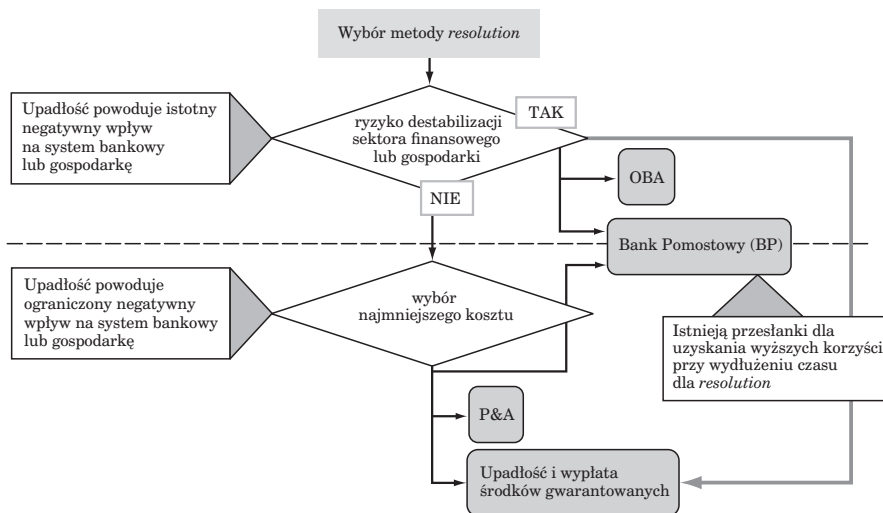
Uboycznymi efektami sprawnego procesu uporządkowanej likwidacji (w ramach *resolution*) mogą być np. wzrost dyscypliny rynkowej, ograniczenie zachowań typu bezpiecznego hazardu (*moral hazard*). Jednocześnie szacowany koszt uporządkowanego procesu likwidacyjnego musi być niższy od kosztów alternatywnych, wynikających z zastosowania rozwiązania polegającego na nacjonalizacji niewypłacalnego banku czy jego nieuporządkowanego bankructwa.

W ramach procesu *resolution*, szczególnie w odniesieniu do banków z kategorii TBTF, stosuje się bądź jeden ze sposobów restrukturyzacji (*open bank assistance* – OBA), a zwłaszcza rekapitalizację bądź utworzenie banku pomostowego (*bridge bank*). Obie te grupy działań mają na celu sanację problemowego banku, z wykorzystaniem uprawnień jakie posiadają regulatorzy w danym kraju i inne ogniwa sieci bezpieczeństwa (np. *Federal Deposit Insurance Corporation* w USA). Alternatywą dla działań sanacyjnych musi być jednak likwidacja problemowego banku (zwłaszcza z kategorii TBTF), prowadzona w sposób maksymalnie ograniczający negatywny wpływ na stabilność sektora.

W odniesieniu do instytucji kredytowych o mniejszym znaczeniu (poza kategorią TBTF) stosuje się zwykle inne metody (np. *purchase and assumption* (P&A)), w tym podział banku czy sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego. Natomiast w sytuacji gdy zasada mniejszego kosztu wskazuje, że tańszym rozwiązaniem jest upad-

łość takiego banku, stosuje się wariant upadłości z wypłatą środków gwarantowanych dla deponentów.

Wykres 6. Algorytm wyboru metody uporządkowanej likwidacji



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Dyspozycyjny czas na zbycie i znaczenie systemowe jako kryteria wyboru metody rozwiązania problemów instytucji kredytowej przez ogniwa sieci bezpieczeństwa

Okres potrzebny do zbycia banku pod warunkiem uzyskania korzystnej ceny	Znaczenie systemowe instytucji kredytowej		
	Małe	Średnie	Duże
Relatywnie krótki	P&A	P&A	OBA
Relatywnie długi	Bridge bank	Bridge bank	OBA lub Bridge bank

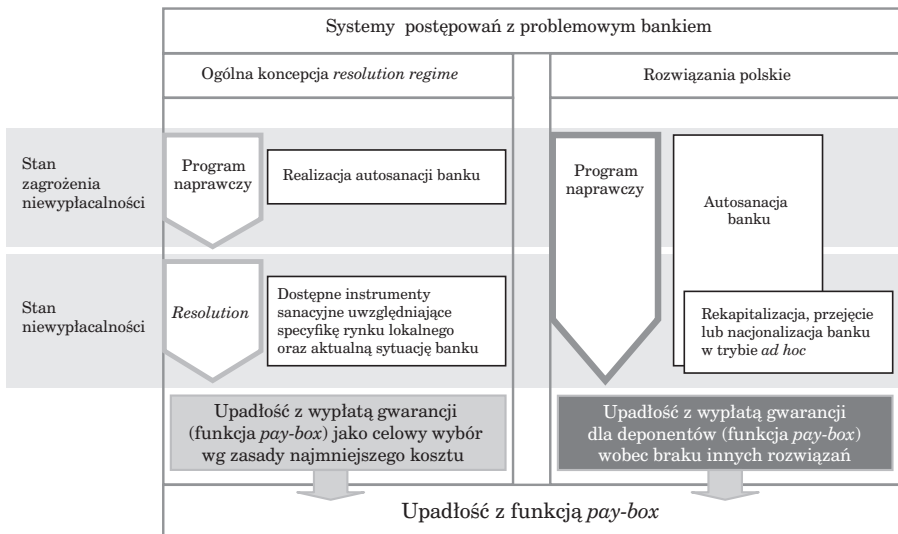
Źródło: opracowanie własne.

Wybór wariantu *resolution*, obok charakterystyki problemowego banku w kontekście specyfiki sytuacji, uzależniony jest także od czasu, jaki może wykorzystać regulator lub inna instytucja sieci bezpieczeństwa na działania związane ze znalezieniem nabywcy, który będzie działał w reżimie *private sector solutions*. Albo można przyjąć wariant dość często praktykowany przez nadzór bankowy w Polsce i BFG, czyli łączenie formuły PPS ze wsparciem pożyczką z BFG w kwocie nie większej niż suma depozytów gwarantowanych w problemowym banku, udzielanej na warunkach korzystniejszych niż rynkowe.

Pewne problemy rodzi sytuacja, gdy zastosowana forma sanacji problemowego banku z udziałem środków publicznych nie przynosi oczekiwanych rezultatów i zachodzi konieczność ponownej interwencji. Może to dotyczyć np. niezrealizowania programu naprawczego, który jest wspomagany środkami publicznymi i wybór nowej formuły, w szczególności zaś zastosowania uporządkowanej likwidacji lub nawet upadłości z wypłatą depozytów gwarantowanych. Z satysfakcją można stwierdzić, że taka sytuacja nie miała miejsca w 15-letniej historii działania BFG w Polsce.

Doświadczenia zagraniczne wskazują, że gdy ryzyko destabilizacji rynku jest wysokie (np. ryzyko runu na bank), a nie udało się zawczasu uzgodnić transakcji nabycia problemowego banku, wówczas stosuje się inne rozwiązania, jak np. podział banku, sprzedaż części aktywów lub pasywów bądź bardzo specyficzne działania z zakresu *resolution*. Można również przyjąć wariant banku pomostowego, który umożliwia „pozyskanie” czasu na zorganizowanie transakcji sprzedaży na akceptowalnych warunkach.

Wykres 7. Syntetyczne porównanie wariantów postępowania z problemowym bankiem



Źródło: opracowanie własne.

3. STABILNOŚĆ W WYMIARZE TRANSGRANICZNYM – DODATKOWE RYZYKA I WYZWANIA

Procesom globalizacji, a w odniesieniu do UE procesom integracji i tworzenia jednolitego rynku finansowego krajów członkowskich, towarzyszy ryzyko transgranicznej infekcji kryzysem, szczególnie gdy w kłopotach finansowych znajdzie się instytucja kredytowa czy konglomerat finansowy o rozległych powiązaniach kapitałowo-organizacyjnych, działający na podstawie jednolitego paszportu w wielu krajach lub posiadający swe spółki-córki w innych krajach. Problem polega m.in. na tym, że integracji rynku finansowego nie towarzyszyła w odpowiednim stopniu integracja, nie mówiąc już o centralizacji, ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego. Za wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, posiadającego wyraźnie zdefiniowany mandat do prowadzenia polityki pieniężnej w krajach strefy euro i wykorzystującego swe uprawnienia oraz instrumenty interwencji stabilizacyjnej rynków w okresie turbulencji, nie powstały inne unijne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego podobne do tych, jakie ustanowiono w poszczególnych krajach członkowskich. Trzeba podkreślić, że pozostałe (poza EBC) ogniwa sieci bezpieczeństwa w krajach członkowskich są zróżnicowane zarówno normatywnie, jak i organizacyjnie, oraz mają kompetencje ograniczone wyłącznie do podmiotów krajowych. Można jednak wskazać pewne elementy kooperacji czy koordynacji. Dotyczy to przypadków działalności oddziałów instytucji kredytowych na rynkach krajów goszczących w aspekcie płynnościowym.

Tabela 3. Propozycje nowej architektury bezpieczeństwa w UE w następstwie kryzysu

<p>1. Ramy regulacyjne rynku finansowego w Unii Europejskiej</p> <p>Utworzenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego • Europejskiego Nadzoru Bankowego • europejskich organów nadzoru nad systemami emerytalnymi i papierami wartościowymi
<p>2. Utworzenie bankowych funduszy naprawczych w Unii Europejskiej</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie <i>ex ante</i> z opłat nałożonych na banki • Ustanowienie zharmonizowanej sieci funduszy krajowych w całej Unii Europejskiej • Przeprowadzanie postępowania naprawczego w odniesieniu do upadających banków w sposób pozwalający na uniknięcie efektu domina i umożliwiającą likwidację, w której nie dochodzi do gwałtownej wyprzedaży aktywów • Złagodzenie obciążeń spoczywających na podatnikach i zminimalizowanie konieczności sięgania w przyszłości po pieniądze podatników w celu ratowania banków • Planowane wejście w życie w pierwszej połowie 2011 r.

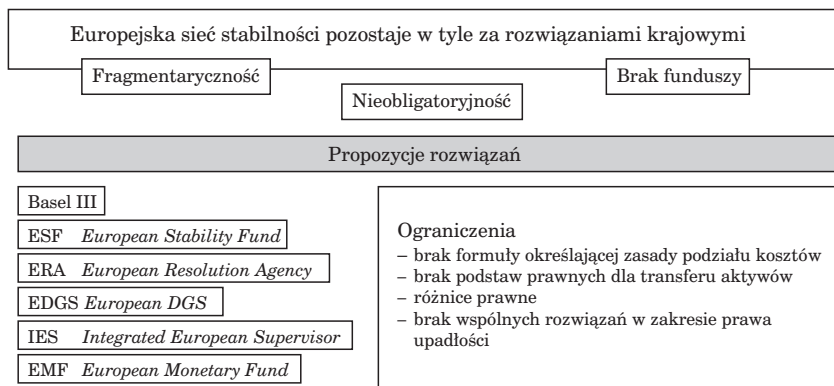
<p>3. Propozycje zmian dyrektywy CAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • nowe standardy płynności • nowa definicja kapitału • opis działań antycyklicznych • stworzenie zasad podejścia ostrożnościowego do systemowo ważnych instytucji i rynków • zdefiniowanie obszarów działalności bankowej wymagających określenia bardziej szczegółowych wymogów ostrożnościowych
<p>4. UE – reforma zasad budżetowych</p> <ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie dyscypliny finansowej • zaostrzenie sankcji wobec państw z nadmiernym deficytem lub długiem • korzystniejsze zasady budżetowe dla państw, które przeprowadziły reformę emerytalną
<p>5. Zmiany w Dyrektywie o Systemach Gwarantowania Depozytów</p> <p>Rozwiązania przyjęte</p> <ul style="list-style-type: none"> • podwyższenie limitu gwarancji do 100 tys. EUR • przyspieszenie wypłaty środków gwarantowanych do 20 dni roboczych <p>Projekt dalszych zmian</p> <ul style="list-style-type: none"> • skrócenie okresu niedostępności środków do 7 dni kalendarzowych • uzależnienie wysokości opłaty wnoszonej przez poszczególne podmioty od poziomu generowanego ryzyka (<i>risk based contribution</i>) • oparcie finansowania systemu na środkach typu <i>ex ante</i> • określenie minimalnego docelowego poziomu wskaźnika zabezpieczenia środków objętych gwarancjami (<i>eligible deposits</i>) – 1,5% • wprowadzenie obowiązku wniesienia w razie potrzeby nadzwyczajnej składki <i>ex post</i> (do wysokości 0,5% środków objętych gwarancjami – <i>eligible deposits</i>) • wzmocnienie współpracy między systemami gwarancyjnymi w postępowaniach transgranicznych

Źródło: opracowanie własne.

Globalny kryzys finansowy znacząco zmienił optykę postrzegania rozwiązań dotyczących celów i funkcji oraz metod interwencji podmiotów, którym przypisuje się kluczową rolę w zakresie stabilizowania rynków finansowych. Problem w tym, że ta koordynacja miała charakter nieobligatoryjny i nie dorównywała dynamice zmian na rynku. Natomiast procesy destabilizacji w okresie kryzysu dowiodły, że zbyt optymistyczne były oceny z przeglądu dyrektywy UE w sprawie gwarantowania depozytów, a tym bardziej wnioski wskazujące na brak konieczności zmian. W sytuacji kryzysowej okazało się, że to głównie zapewnienie bezpieczeństwa środków deponentów umożliwiałoby powstrzymanie panicznych zachowań deponentów (np. przypadek Northernrock w Wielkiej Brytanii). Niekiedy polegające tylko na deklaracji *ad hoc*, że depozyty gwarantowane są przez państwo. Z drugiej jednak strony przekonano się o braku odpowiednich rozwiązań fiskalnych dostosowanych do wyzwań kryzysu systemowego.

Na tle doświadczeń ostatniego okresu pojawia się wiele nowych inicjatyw europejskich dotyczących infrastruktury bezpieczeństwa systemu finansowego, tak w ujęciu krajowym jak i wspólnotowym. Przede wszystkim zmienił się stosunek do działań mających na celu stabilizowanie sytuacji w sektorze bankowym poprzez wykorzystanie koncepcji resolution. Sformułowano też propozycję zmian dyrektywy dotyczącej wymogów kapitałowych (CAD) i dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów. W Polsce Rada Ministrów przyjęła już projekt ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (m.in. od 1 stycznia 2011 – podniesienie poziomu gwarancji depozytów do równowartości 100 000 euro, skrócenie okresu wypłaty środków gwarantowanych do 20 dni). Kolejne inicjatywy zmierzają m.in. do dalszego skrócenia okresu wypłat (do 7 dni), harmonizacji rozwiązań odnośnie tworzenia funduszy gwarancyjnych o charakterze ex ante na poziomie minimum 1,5 % wartości depozytów gwarantowanych i obciążenie kosztami ich tworzenia banków w oparciu o wolumen zgromadzonych depozytów ważony ryzykiem. Działania te ukierunkowane są zarówno na stabilizację systemu finansowego jak i na ochronę konsumenta. Trzeci wymiar, który jeszcze nie ma odpowiednich rozwiązań, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym, to polityka fiskalna i konieczne reformy budżetowe.

Wykres 8. Charakterystyka systemu stabilności finansowej w UE w ujęciu transgranicznym



Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza doświadczeń kryzysowych wskazuje, że narodowe sieci bezpieczeństwa finansowego, choć zróżnicowane i niezharmonizowane, a nadto posiadające istotne luki co do interwencji w przypadku kryzysu systemu finansowego, są znacząco lepiej rozwinięte niż sieci na poziomie międzynarodowym, także w odniesieniu do UE. Sieci te jednak są nieprzygotowane na interwencje transgraniczne i w odniesieniu do instytucji z kategorii TBTF. Podstawową nierozwiązaną kwestią pozostaje tzw. podział obciążeń (*burden sharing*).

W tym kontekście podnosi się okoliczność asymetrii korzyści z działalności takich wielkich instytucji finansowych a kosztami ich upadłości dla systemu. Przy czym rządowe wsparcie dla sanacji wielkich instytucji kredytowych, ze względu na ich stosunek do wartości PKB, szczególnie w krajach członkowskich UE, jest poważnie ograniczone sytuacją budżetową, a nadto może narażać dany kraj na niewypłacalność.

W odniesieniu do krajów strefy euro niemożność monetyzacji długu publicznego przez państwo jest dodatkowym istotnym ograniczeniem, które w pełni ujawniło się w trakcie obecnego kryzysu. Na tym tle rodzi się zasadnicza kwestia przebudowy instytucjonalnej UE, w tym strefy euro i budzącej wiele kontrowersji roli EBC jako nie tylko pożyczkodawcy ostatniej instancji dla instytucji kredytowych, ale także państw członkowskich strefy euro.

Bibliografia

- IMF – Global Financial Stability Report (2009–2010).
- IMF – World Economic Outlook (2009–2010).
- ECB – Statistical Data Warehouse.
- “The Forbes Global 2000” ranking (2010).
- “Credit Writedowns” (czerwiec 2010).
- SEACEN – IADI Course on Resolution of Problem Banks (Kuala Lumpur, sierpień 2010) – materiały szkoleniowe.
- IMF Working Paper (WP/09/200) – The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union.
- Opracowania własne Departamentu Analiz i Skarbu BFG.