

Problemy i poglądy

Olga Szczepańska

PODSTAWOWE PRZESŁANKI, ZAŁOŻENIA I STRUKTURA SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO W ŚWIETLE TEORII I DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowej charakterystyki instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego oraz wskazanie na główne inicjatywy, będące odpowiedzią na wyzwania, jakie stawia przed instytucjami *safety net* dynamiczny rozwój systemu finansowego.

Sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą instytucje i regulacje prawne, działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją. W literaturze przedmiotu przyjęł się również termin anglojęzyczny – *safety net*¹⁾. Warto jednak na wstępie zadać zasadnicze pytanie, dlaczego w warunkach gospodarki rynkowej istnieje potrzeba tworzenia specjalnych mechanizmów, wspierających bezpieczeństwo systemu finansowego, podczas gdy w innych sektorach gospodarki dąży się do maksymalnego ograniczenia wszelkich form protekcji i interwencji.

¹⁾ Szerzej na ten temat w: O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, nr 173, NBP, 2004.

Przesłanki dla istnienia siatki bezpieczeństwa finansowego

Stabilność finansowa jako dobro publiczne

Stabilny system finansowy²⁾ jest warunkiem koniecznym dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz realizacji innych celów polityki gospodarczej kraju. Destabilizacja systemu finansowego przynosi zakłócenia w przebiegu płatności, spadek wartości waluty krajowej (kryzys walutowy), bankructwo wielu podmiotów, utratę miejsc pracy przez istotną część społeczeństwa. Kryzys finansowy jest zatem równoznaczny z kryzysem gospodarczym. Warto wszakże w tym miejscu podkreślić, że kryzys gospodarczy nie musi oznaczać kryzysu w systemie finansowym. Instytucje finansowe zarządzające odpowiednio ryzykiem powinny być odporne, a przynajmniej być w stanie przetrwać poważne zakłócenia w sferze gospodarki realnej. Historia pokazuje jednak, że kryzys w systemie finansowym łączył się zawsze ze znacznymi kosztami gospodarczymi. Badania wskazują, że koszty kryzysów finansowych były wysokie i sięgały od 10 do 20% rocznego PKB³⁾. W ostatnich latach najbardziej spektakularnym przykładem skutków kryzysu gospodarczego połączonego z załamaniem się systemu finansowego, jest przypadek Argentyny⁴⁾.

Stabilność finansowa zatem, rozumiana najprościej jako brak zagrożenia kryzysem w systemie finansowym⁵⁾, jest uznawana za dobro publiczne. Wysoka cena, jaką musi płacić cała gospodarka i społeczeństwo za kryzys w systemie finansowym, skłania do podejmowania działań służących jego ochronie przed destabilizacją. Często spotyka się nawet twierdzenie, że sieć bezpieczeństwa finansowego jest produktem Wielkiego Kryzysu, co potwierdza przykład USA. W odpowiedzi na kryzys bankowy i gospodarczy na początku XX wieku utworzono tam najpierw bank centralny, czyli Rezerwę Federalną⁶⁾ (FED), a następnie *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) – instytucję gwarantującą depozyty, posiadającą również szerokie uprawnienia nadzorcze⁷⁾.

Samo jednak postrzeganie stabilności finansowej jako dobra publicznego jeszcze nie do końca przekonuje do tego, że system finansowy powinien korzystać ze szcze-

²⁾ System finansowy i system bankowy są w opracowaniu stosowane wymiennie, jednak należy zwrócić uwagę, że system finansowy jest pojęciem szerszym niż system bankowy. Oprócz instytucji bankowych, system finansowy tworzą inne instytucje pośrednictwa finansowego takie jak: towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze, giełdy papierów wartościowych itp. Wciąż jednak w większości krajów system bankowy jest kluczowym elementem systemu finansowego, mając zdecydowaną większość jego aktywów, dlatego też w tym opracowaniu obydwa terminy stosowane są wymiennie.

³⁾ G. Hoggarth, V. Saporta, *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Financial Stability Review”, June 2001, Bank of England.

⁴⁾ Por. P. Sotomska-Krzysztofik, *Utworzenie i upadek izby walutowej w Argentynie*, „Bank i Kredyt”, nr 2/2003.

⁵⁾ *Raport o stabilności systemu finansowego (styczeń 2000–czerwiec 2001)*, NBP.

⁶⁾ Bank Rezerwy Federalnej został utworzony w 1913 r. na mocy ustawy *The Federal Reserve Act*.

⁷⁾ FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation została utworzona na mocy ustawy z 1933 r. – *The Banking Act – Glass-Seagall Act*.

gólnej troski i wsparcia ze strony instytucji specjalnie do tego powołanych. W odpowiedzi na te wątpliwości warto zwrócić uwagę na te wyjątkowe cechy systemu finansowego, które uzasadniają potrzebę istnienia dodatkowych mechanizmów pomagających chronić go przed destabilizacją.

Niedoskonałości rynku finansowego

W gospodarce rynkowej to właśnie rynek i mechanizmy nim rządzące są najlepszym gwarantem efektywności i racjonalności zachowania podmiotów. Jednak zwraca się również uwagę na to, że istnieją takie niedoskonałości rynku, które sprawiają, że dyscyplina rynkowa nie wystarcza, aby system finansowy działał sprawnie i był stabilny. Podstawowa niedoskonałość rynku, w tym również rynku finansowego, wynika z występowania zjawiska asymetrii informacji.

Asymetria informacji

Uczestnicy rynku mają z reguły nierówny dostęp do informacji, co w efekcie powoduje, że decyzje przez nich podejmowane mogą nie być optymalne. Specyfika banków i ich klientów polega na tym, że obie strony występują w roli sprzedającego i kupującego usługi finansowe. Banki oferują usługi w postaci finansowania wydatków konsumpcyjnych lub działalności gospodarczej swoich klientów. Równocześnie jednak banki pozyskują środki od deponentów oraz innych instytucji finansowych, czyli same są w stosunku do nich klientami. Nierówność dostępu do wiedzy i brak pełnej informacji dotyczy tutaj obu stron uczestniczących w wymianie na rynku finansowym – zarówno bank nie posiada pełnej wiedzy o swoim kredytobiorcy, jak również podmiot deponujący swoje środki w banku nie jest w stanie ocenić właściwie kondycji banku i oszacować ryzyka związanego ze swoją lokatą. Efekty asymetrii informacji w przypadku instytucji finansowych takich jak banki mogą być szczególnie niebezpieczne. Wynika to z charakterystycznych cech banków, jako instytucji szczególnie wrażliwych na utratę zaufania.

Specyfikę działalności banków komercyjnych najlepiej odzwierciedla struktura ich bilansów. Bilans banku komercyjnego opiera się na relatywnie krótkoterminowych źródłach finansowania płatnych na żądanie oraz długoterminowych należnościach, których spłaty mają określony harmonogram. Ponadto udział kapitału własnego w sumie bilansowej banku jest względnie niski (wysoka dźwignia), każda zatem strata wpływa negatywnie na współczynnik jego wypłacalności. Dodatkowo, niski udział gotówki w aktywach banku sprawia, że w przypadku potrzeby wzmożonej realizacji wypłat bank komercyjny staje przed koniecznością szybkiego upłynnienia swoich aktywów finansowych, często po niekorzystnej cenie (ang. *fire sale*), co oznacza dla banku stratę na tej operacji. Sprawia to, że banki są szczególnie uzależnione od zaufania, jakim darzą ich klienci. Utrata zaufania klientów natychmiast przeradza się w masowe wycofywanie depozytów, co bardzo szybko może doprowadzić do utraty płynności, a następnie utraty wypłacalności przez bank.

Ryzyko systemowe

Destabilizacja sektora bankowego ma negatywny wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki. Banki odgrywają kluczową rolę w alokacji kredytu w gospodarce i są najważniejszymi uczestnikami systemów płatniczych. Skala oraz zasięg negatywnych efektów zewnętrznych wywołanych przez kryzys w banku są znacznie większe niż ma to miejsce w przypadku innych podmiotów. Rynek finansowy charakteryzuje się specyfiką pod względem skutków, jakie może mieć eliminacja pojedynczych uczestników systemu. W innych gałęziach gospodarki wykluczenie jednego z podmiotów jest często korzystne dla konkurentów, ponieważ daje im możliwość powiększenia udziału w rynku. Nie można natomiast stwierdzić, że upadek pojedynczego banku przysporzy korzyści jego konkurentom – skutki takiego zdarzenia wpływają negatywnie na innych uczestników rynku finansowego. Przyczyną tego jest występujące na rynku finansowym ryzyko systemowe. Polega ono na tym, że kryzys pojedynczego banku może, na zasadzie reakcji łańcuchowej, spowodować kryzys w pozostałych, nawet prawidłowo zarządzanych bankach.

Źródła ryzyka systemowego w sektorze bankowym mają charakter idiosynkratyczny, co wynika z silnych powiązań pomiędzy bankami za pośrednictwem:

- ❖ lokat na rynku międzybankowym (niezabezpieczonych),
- ❖ systemów płatniczych i usług banku korespondenta,
- ❖ transakcji instrumentami pochodnymi.

Poza tym na rynku finansowym może występować również efekt zarażania (ang. *contagion*). Banki są silnie uzależnione od zaufania, jakim darzą je ich klienci. Dlatego upadek jednego banku może wywołać masowe wycofywanie depozytów z banków, które uznane zostaną za powiązane z bankiem-bankrutem. Charakter powiązań może być bardzo różny – banki mogą specjalizować się w podobnej działalności (np. finansowanie rynku nieruchomości⁸⁾), mogą działać na tym samym obszarze geograficznym lub mieć podobny profil klientów. W konsekwencji, nawet bank, który jest wypłacalny, może stracić płynność, a następnie upaść. Skutki utraty zaufania deponentów do jednego banku mogą szybko dotknąć cały system bankowy w wyniku zjawiska określanego jako efekt zarażania.

Wymienia się przynajmniej 5 przyczyn, dla których efekt zarażania w sektorze bankowym jest silniejszy i groźniejszy w skutkach aniżeli w innych gałęziach gospodarki⁹⁾. W sektorze bankowym proces zarażania: (1) rozprzestrzenia się szybciej, (2) dotyka większą liczbę podmiotów, (3) powoduje więcej przypadków bankructw, (4) powoduje większe straty dla wierzycieli (w tym przypadku deponentów), (5) w większym stopniu rozprzestrzenia się na inne sektory i w efekcie na całą gospodarkę, a nawet na gospodarki innych krajów.

⁸⁾ Co miało miejsce np. w Wielkiej Brytanii i USA na początku lat 90.

⁹⁾ G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, „The Cato Journal”, Vol. 16, No. 1, 1996. www.cato.org.

Koszty istnienia sieci bezpieczeństwa finansowego

Sieć bezpieczeństwa finansowego, przynosząca ewidentne korzyści w postaci stabilności finansowej, kreuje również pewne koszty. Instytucje *safety net* działają zarówno na etapie zapobiegania kryzysom w systemie finansowym, jak i zarządzania nimi. Główne **koszty** działań można podzielić na dwie grupy: (1) **koszty finansowe** i (2) **koszty** kreowania **pokusy nadużycia**.

Koszty finansowe

Na etapie codziennego funkcjonowania instytucji *safety net*, koszty finansowe ich działalności są związane z administracją systemu, która w większości przypadków ma charakter publiczny. Sposobem na ograniczenie kosztów związanych z finansowaniem działalności tej instytucji dla budżetu (kosztów fiskalnych) jest zastosowanie systemu opartego na zasadzie finansowania bieżącej działalności instytucji *safety net* ze źródeł prywatnych, czyli ze składek płaconych przez podmioty objęte ochroną. System ten ma jeszcze jedną zaletę, gdyż pozwala ograniczyć zjawisko określane jako „jazda na gapę” (ang. *free riders*)¹⁰.

System finansowania ze źródeł prywatnych najczęściej występuje w przypadku funkcjonowania funduszy gwarantowania depozytów, gdzie koszty administracyjne i koszty związane z wypłatą odszkodowań, pokrywane są ze składek podmiotów objętych gwarancjami. Znacznie rzadziej instytucje nadzorcze są finansowane przez sektor prywatny, to znaczy przez podmioty podlegające nadzorowi. Przykładem prywatnego finansowania instytucji nadzoru jest Wielka Brytania i Węgry. Działalność banków centralnych jest finansowana ze środków publicznych, a jeśli banki centralne z reguły wypracowują zysk, to jest on transferowany do budżetu i uznawany jako wpływy budżetowe. Na etapie rozwiązywania kryzysu, jeśli zajdzie konieczność udzielenia wsparcia finansowego pojedynczej instytucji finansowej lub całemu systemowi finansowemu, instytucje *safety net* ponoszą dodatkowe koszty działań naprawczych. Koszty te ostatecznie mają charakter fiskalny i ponoszone są przez wszystkich podatników.

Pokusa nadużycia (ang. moral hazard)

Działalność instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego, zgodnie z definicją przedstawioną na wstępie, porównać można do funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych. Gwarantują one ubezpieczonemu wypłatę na wypadek, gdyby poniósł on określoną szkodę. Stosują one również odpowiednie bodźce, aby podmioty objęte ubezpieczeniem zachowywały środki ostrożności w celu maksymalnego ograniczenia ryzyka wystąpienia szkody.

Podobnie jak inne instytucje ubezpieczeniowe, sieć bezpieczeństwa finansowego przyczynia się do osłabienia dyscypliny rynkowej, kreując zjawisko określane jako

¹⁰⁾ Zjawisko *free riders*, czyli „jazdy na gapę” pojawia się w przypadku, gdy podmioty czerpią korzyści z systemu zabezpieczającego, jednak same nie ponoszą żadnych kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu.

pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*). Świadomość istnienia dodatkowych mechanizmów zabezpieczających zdejmuje z banków i innych instytucji finansowych oraz ich klientów część odpowiedzialności za ich działania. W efekcie podmioty skłonne są podejmować większe ryzyko w celu maksymalizowania zysku. Zachowanie to opiera się na przekonaniu, że ewentualne negatywne skutki takich działań zostaną zneutralizowane, bądź przynajmniej złagodzone przez pomoc ze strony instytucji publicznych. Pokusa nadużycia na rynku finansowym kreowana jest zarówno przez instytucje świadczące usługi finansowe, jak również przez podmioty i osoby fizyczne korzystające z tych usług. Zjawisko pokusy nadużycia jest trudne do zmierzenia, zatem trudno jest również definitywnie stwierdzić, jaka jest rzeczywista skala tego problemu i jakie koszty ono generuje. Ostateczne jednak koszty ponoszone są przez wszystkich podatników. W celu ograniczenia niekorzystnego efektu istnienia *safety net*, jakim jest pokusa nadużycia, zasady funkcjonowania siatki bezpieczeństwa finansowego starają się w jak największym stopniu uwzględniać **zasadę optymalnych proporcji pomiędzy protekcją a dyscypliną rynkową**.

Struktura sieci bezpieczeństwa finansowego i jej zmiany

Do najważniejszych instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego należą:

1. instytucje nadzoru nad sektorem finansowym,
2. fundusze gwarantowania depozytów,
3. banki centralne.

Do sieci bezpieczeństwa finansowego zaliczany jest również rząd jako główny regulator oraz dysponent środków publicznych. W sytuacji zagrożenia kryzysem systemowym rząd może dokonywać bezpośredniego dokapitalizowania banku lub całego systemu bankowego. Takie działania podejmowane były na przykład przez rządy podczas kryzysu bankowego w krajach skandynawskich na początku lat 90.¹¹⁾

Z punktu widzenia realizacji celów i pełnionych funkcji, instytucje stabilności finansowej są we wszystkich krajach podobne. Jednak każdy kraj zachowuje specyfikę w sposobie instytucjonalnej organizacji *safety net* oraz w zakresie realizowanych zadań i działań pomocowych. Trudno jest wskazać na świecie dwa kraje o identycznej organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego. Różnice wynikają z wielu przyczyn, wśród których najważniejsze to:

- ❖ uwarunkowania historyczne,
- ❖ struktura systemu finansowego (pod względem własności i podmiotów dominujących – banków, instytucji ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych),
- ❖ poziom rozwoju rynku finansowego w kraju,
- ❖ stanowisko władz kraju wobec problemu wolności gospodarczej i protekcji ze strony państwa.

¹¹⁾ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, Materiały i Studia nr 179/2004, NBP.

Nie sposób jest jednoznacznie wskazać, który z wymienionych czynników ma decydujący wpływ na strukturę i zakres działań instytucji tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego. Z uwagi na fakt, że w zdecydowanej większości przypadków instytucje *safety net* mają charakter instytucji publicznych, a rządy i parlamenty miały istotny wpływ na ich powstawanie, ważne znaczenie dla ostatecznego ich kształtu ma stosunek państwa do zasad protekcjonizmu oraz kwestii dotyczących stabilności finansowej. Również struktura rynku finansowego i stopień jego rozwoju są czynnikami, które mają istotne znaczenie. Wskazuje na to ewolucja instytucji *safety net*, która dokonała się w ostatnich latach w odpowiedzi na dynamiczne zmiany w systemie finansowym.

Zmiany w strukturze rynku finansowego

Zaprojektowanie i wprowadzenie w życie efektywnego systemu *safety net* nie jest zadaniem prostym. Skala wyzwań wzrasta szczególnie w obliczu dynamicznych zmian, jakie dokonują się w systemie finansowym w ostatnich dwóch dekadach. U podstaw tych zmian leży liberalizacja i deregulacja rynku finansowego oraz rozwój nowoczesnych technologii. Przejawem przeobrażeń, którym podlega system finansowy, są następujące zjawiska¹²⁾:

1. **urynkowanie** (ang. *marketisation*), czyli wzrost znaczenia instrumentów rynkowych w stosunku do tradycyjnych form pośrednictwa finansowego w alokacji kredytów i transferze ryzyka,
2. **konsolidacja i koncentracja** (ang. *consolidation*), czyli rosnąca skala aktywności instytucji finansowych oraz łączenie różnego typu usług finansowych w jednej instytucji finansowej,
3. **globalizacja** (ang. *globalisation*), czyli integracja krajowych i międzynarodowych rynków finansowych, jak również rosnąca skala transgranicznej działalności instytucji finansowych.

Prawidłowości wymienione powyżej nie pozostają bez wpływu na funkcjonowanie i efektywność działań instytucji tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego.

Instytucje nadzoru nad systemem bankowym

Celem nadzoru bankowego jest kontrola ryzyka podejmowanego przez banki. Działania instytucji nadzorczych skupiają się na monitorowaniu indywidualnych banków (ang. *microprudential analysis*). Z uwagi na istnienie ryzyka systemowego na rynku finansowym, kontrola pojedynczych instytucji służy także pośrednio stabilności całego sektora. Instytucje nadzoru bankowego koncentrują aktywność na etapie zapobiegania destabilizacji w systemie bankowym. Na etapie zarządzania sytuacją kryzysową nadzór bankowy jest źródłem informacji o kondycji finansowej banku, jego wypłacalności, jest również instytucją opiniującą programy naprawcze.

¹²⁾ W.R. White, *Are changes in financial structure extending safety nets?*, Working Paper No 145, BIS, 2004.

Historycznie działalność nadzoru realizowana była przez banki centralne i koncentrowała się na bankach. Jednak w wyniku rozwoju rynku i instytucji finansowych, powstała potrzeba sprawowania nadzoru również nad nowo powstającymi i rozwijającymi się segmentami rynku finansowego: ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji finansowych. Wraz z rozwojem systemu finansowego odpowiednim zmianom i dostosowaniom podlegały również instytucje nadzoru. Główne kierunki zmian polegały na wydzieleniu funkcji nadzoru z banków centralnych¹³⁾ oraz na łączeniu funkcji nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego w jednej instytucji – instytucji nadzoru zintegrowanego.

Powstawanie instytucji nadzoru zintegrowanego, określanej często jako „mega-nadzorca” lub „mega-regulator”, jest relatywnie nowym zjawiskiem. W drugiej połowie lat 80. i na początku lat 90. pierwsze wprowadziły taki system: Norwegia (1986), Dania (1988), Szwecja (1992) i Finlandia (1993). Choć kraje skandynawskie były prekursorami w tworzeniu zintegrowanego nadzoru, to jednak przypadek Wielkiej Brytanii jest powszechnie postrzegany na arenie międzynarodowej jako pionierski przykład kompleksowej reformy systemu regulacji sektora finansowego i wzór naśladowany przez wiele krajów. Po wydzieleniu w 1997 r. z Banku Anglii funkcji nadzoru nad sektorem bankowym i po zintegrowaniu instytucji nadzoru nad systemem finansowym w jednej instytucji – *The Financial Services Authority* (FSA), Wielka Brytania wprowadziła również w 2001 r. zintegrowany system gwarantowania wkładów instytucji finansowych – *The Financial Services Compensation Scheme* (FSCS).

Model nadzoru zintegrowanego przyjęty w Wielkiej Brytanii stał się wzorem, który szybko znalazł naśladowców. Wprowadzony został jeszcze m.in. w Japonii (1998), na Węgrzech (2000), w Estonii (2001), w Niemczech (2002), Austrii (2002) i Belgii (2004).

Wśród krajów o rozwiniętym sektorze finansowym, zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzenia nadzoru zintegrowanego są Stany Zjednoczone. W trakcie toczącej się w połowie lat 90. debaty nad reformą regulacji sektora finansowego, odrzucono w tym kraju ideę wydzielenia funkcji nadzoru nad sektorem bankowym z Rezerwy Federalnej i zintegrowania nadzoru nad całym sektorem finansowym w jednej instytucji¹⁵⁾.

Tab.1. Modele organizacji nadzoru bankowego

NADZÓR BANKOWY	
Bank centralny	Instytucja nadzoru zintegrowanego
1. Czechy	1. Austria (2002)
2. Grecja	2. Belgia (2004)
3. Hiszpania	3. Estonia (2001)
4. Holandia ¹⁴⁾	4. Japonia (1998)
5. Irlandia	5. Finlandia (1993)
6. Polska	6. Norwegia (1986)
7. Portugalia	7. Niemcy (2002)
8. USA	8. Szwecja (1992)
9. Włochy	9. Węgry (2000)
10. Francja	10. Wielka Brytania (1997)

¹³⁾ W wielu krajach (m.in. w Szwecji, Japonii i na Węgrzech) funkcja nadzoru bankowego pierwotnie sprawowana była przez agendy Ministerstwa Finansów.

¹⁴⁾ Integracja nadzoru nad wszystkimi segmentami systemu finansowego w banku centralnym.

¹⁵⁾ A. Greenspan, *Supervision of banking organizations*, Testimony Before the Subcommittee on Capital Markets, Securities and Government Sponsored Enterprises of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, March 19, 1997.

Trudno jest wskazać jednoznaczne argumenty, które przemawiałyby za lub przeciw konkretnym modelom organizacji nadzoru nad sektorem finansowym. W literaturze podkreśla się często, że nie ma jednego optymalnego modelu i zależy on od wewnętrznych cech systemu finansowego i samego systemu *safety net*. Pomimo że w ostatnich latach obserwowano rosnące tendencje do tworzenia instytucji nadzoru zintegrowanego, to wciąż w Europie nie można mówić o modelu dominującym – obok krajów o nadzorze zintegrowanym jest wiele państw, w których za nadzór bankowy wciąż odpowiedzialny jest bank centralny. Interesującym przykładem jest przypadek Holandii, gdzie wdrożona reforma ma docelowo (w 2005 r.) skupić kompetencje nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego właśnie w banku centralnym¹⁶⁾.

Banki centralne

Klasyką funkcją banków centralnych realizowaną w ramach *safety net* jest funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort – LoLR*). Funkcja ta oznacza dyskrecjonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych (np. prywatnych) źródeł¹⁷⁾. Podstawową i wyróżniającą cechą tego instrumentu jest szybkość, z jaką bank centralny może zareagować na problem banku komercyjnego wynikający z utraty płynności. Żadna inna instytucja nie jest w stanie natychmiast zasilić rachunku banku¹⁸⁾. Banki centralne są instytucjami o najdłuższej tradycji działań na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego. Początki pełnienia przez banki centralne tej funkcji często określa się jako narodziny bankowości centralnej¹⁹⁾.

Poglądy na temat funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji zmieniały się wraz rozwojem rynków finansowych i ewolucją bankowości centralnej. Koncepcja pożyczkodawcy ostatniej instancji po raz pierwszy sformułowana została w XIX wieku przez H. Thorntona i W. Bagehota. Obydwaj autorzy potwierdzili potrzebę pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji, argumentując to koniecznością realizacji następujących celów²⁰⁾:

- ❖ ochrony zasobów pieniądza w gospodarce,
- ❖ działania zgodnie z długoterminowym celem stabilnego wzrostu podaży pieniądza,
- ❖ działania na rzecz stabilności całego systemu bankowego, a nie tylko w celu wsparcia pojedynczych instytucji finansowych,
- ❖ ograniczenia skali niepewności co do działań władz monetarnych w warunkach kryzysu.

¹⁶⁾ W odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego.

¹⁷⁾ X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.

¹⁸⁾ Tylko bank centralny może bez ograniczeń kreować pieniądź rezerwowy.

¹⁹⁾ Capie F., Goodhart Ch., Fischer S., Schnadt N., *The Future of Central Banking*, Cambridge, 1994.

²⁰⁾ T. Humphrey, *The Lender of Last Resort: The Concept on History*, „Economic Review”, Federal Reserve Bank of Richmond, March/April 1989, s. 8–16.

Na przestrzeni lat różnice w poglądach na funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji dotyczyły głównie zasad i warunków udzielania wsparcia płynnościowego przez bank centralny. Koncentrowano się na następujących kwestiach:

- ❖ czy funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji powinna być realizowana wobec pojedynczych banków, czy tylko wobec całego systemu bankowego,
- ❖ jaki powinien być poziom oprocentowania kredytu udzielonego przez bank centralny,
- ❖ jakie rodzaje zabezpieczeń bank centralny może akceptować.

Współcześnie funkcja ta określana jest również jako awaryjne wsparcie płynnościowe (*Emergency Liquidity Assistance* – ELA). Ostatnio coraz częściej pojawia się pogląd, że banki centralne powinny wystrzegać się realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w drodze operacji bilateralnych²¹⁾. Wsparcie płynnościowe w reakcji na nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy powinno być udzielane przez bank centralny tylko całemu rynkowi za pośrednictwem operacji otwartego rynku. Wynika to z przekonania, że rynek najlepiej może dokonać alokacji płynności, jednocześnie dokonując oceny wiarygodności kredytowej podmiotów pożyczających. W ten sposób skutecznie wyeliminowane zostaje zjawisko pokusy nadużycia. Takie podejście do funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji ma również dodatkową zaletę polegającą na tym, że uwalnia ono bank centralny od trudnego, a czasem niewykonalnego w krótkim czasie, zadania oceny wypłacalności banku i w efekcie uwalnia go od ryzyka wynikającego z jego niewypłacalności. Zasilenie banków w płynność za pośrednictwem operacji otwartego rynku eliminuje również problem ustalenia stopy procentowej, według której operacja powinna być przeprowadzona, ponieważ ostatecznie decyduje o tym rynek.

Doświadczenia historyczne wskazują na wiele przykładów skutecznego udziału banków centralnych w stabilizowaniu sytuacji kryzysowej. Najbardziej znanymi przykładami realizowania przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji są: reakcja FED na kryzys płynności wywołany awarią komputerów w Bank of New York w 1985 r. i kryzys giełdowy w 1987 r., zasilenie w płynność pojedynczych banków i systemu bankowego przez banki centralne w czasie kryzysu bankowego w krajach skandynawskich na początku lat 90. oraz reakcja FED i EBC po ataku terrorystycznym na WTC we wrześniu 2001 r.²²⁾

Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji jest realizowana przez banki centralne na etapie zarządzania kryzysowego. Jednak banki centralne w coraz większym stopniu angażują się w kwestie stabilności finansowej jeszcze na etapie zapobiegania destabilizacji systemu finansowego. Na co dzień aktywność banku centralnego koncentruje się na analizach systemu finansowego z punktu widzenia oceny odporności systemu na szoki i występowania potencjalnych ryzyk.

²¹⁾ D. Laidler, *Central bank as a lender of last resort – trendy or passe*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.

²²⁾ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” nr 179, NBP, 2004.

Instytucje gwarantowania depozytów

Bezpośrednim celem powołania do życia systemów gwarantowania depozytów jest ochrona indywidualnych klientów banków. Fundusze gwarantowania depozytów najczęściej włączają się do działań dopiero na etapie rozwiązywania kryzysu, gdy należy zapewnić deponentom wypłatę środków zgromadzonych przez nich w banku. Pośrednio jednak fundusze gwarancyjne istotnie ograniczają ryzyko systemowe. Klienci banków wiedząc, że ich depozyty są prawnie chronione nie są skłonni do wycofywania swoich środków z banku w każdej sytuacji, kiedy pojawi się wątpliwość na temat kondycji finansowej banku.

W zależności od zakresu działań przypisanych im przez ustawodawcę, fundusze gwarancyjne mogą ograniczać aktywność do wypłaty depozytów klientom w przypadku upadłości banku (typu *paybox*), bądź dodatkowo mogą angażować się w działania naprawcze w banku problemowym (typu *risk minimizer*), w przypadku zagrożenia kryzysem. Nie jest to jedyna cecha różnicująca systemy gwarancyjne na świecie. Fundusze gwarantowania depozytów są najbardziej niejednorodnym elementem w sieci bezpieczeństwa finansowego. Ponadto, fundusze te, w porównaniu z bankami centralnymi i instytucjami nadzorującymi sektor finansowy, mają krótką historię. Pierwszy na świecie fundusz gwarancyjny zaczął działalność w 1934 r. w Stanach Zjednoczonych, po Wielkim Kryzysie. Dalszy, stopniowy rozwój systemów gwarantowania depozytów nastąpił dopiero w latach 70., 80. i 90. Do dziś jednak istnieją również kraje, które nie wprowadziły *safety net* gwarantowania depozytów. Wśród krajów wysokorozwiniętych funduszu gwarantowania depozytów nie ma na przykład Nowa Zelandia.

W ramach dyskusji nad kształtem instytucji gwarantujących depozyty, największe rozbieżności wzbudza kwestia limitu gwarancji oraz zakresu działań, jakie mogą być podejmowane. Praktyka międzynarodowa wskazuje, że podobnie jak w przypadku instytucjonalnej organizacji nadzoru nad systemem finansowym, również w przypadku instytucji gwarancyjnych nie ma dominującego modelu w zakresie przyznawanych im uprawnień²³⁾. System amerykański można wskazać jako ten, w którym instytucja gwarantująca depozyty ma bardzo rozbudowa-

Tab. 2. Zakres działań funduszy gwarancyjnych

FUNDUSZE GWARANCYJNE zakres działań	
<i>risk minimizer</i>	<i>paybox</i>
1. Austria	1. Belgia
2. Japonia	2. Czechy
3. Węgry	3. Grecja
4. Hiszpania	4. Holandia
5. Polska	5. Irlandia
6. USA	6. Estonia
7. Włochy	7. Finlandia
8. Francja	8. Norwegia
9. Niemcy ²⁴⁾	9. Niemcy
	10. Szwecja
	11. Wielka Brytania

²³⁾ H. Polijaniuk, *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank”, nr 4(11)/2000.

²⁴⁾ Prywatne systemy gwarantowania depozytów w Niemczech działają na zasadzie *risk minimizer*, system obowiązkowy (publiczny) ma formę *paybox*.

ny zakres kompetencji. FDIC; oprócz tego, że działa na zasadzie *risk minimizer*, to ponadto ma szerokie uprawnienia nadzorcze.

Podobne zróżnicowanie występuje w przypadku limitu gwarancyjnego. Generalnie najwyższy poziom wypłat oferują kraje o najwyższym poziomie dochodu *per capita*, tj. USA (100 tys. USD), Francja (70 tys. EUR), Włochy (ok. 103 tys. EUR), Wielka Brytania (35 tys. GBP), Japonia (10 mln JPY). Jednak wśród wysokorozwiniętych krajów UE jest również wiele systemów, które oferują minimalny poziom gwarancji – wymagany dyrektywą unijną²⁵⁾ – w wysokości 20 tys. EUR, a należą do nich m.in. Austria, Belgia, Holandia, Grecja i Hiszpania. Jednocześnie nowe kraje członkowskie UE, pomimo że mają znacznie niższy poziom dochodu *per capita*, zobligowane są dyrektywą do zapewnienia minimalnej kwoty gwarancji na tym samym poziomie, który obowiązuje znacznie bogatsze kraje UE.

Współpraca pomiędzy instytucjami safety net

Współpraca na poziomie krajowym

Każda z instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego zaprojektowana jest tak, aby wypełniać swoje zadanie na poszczególnych etapach kompleksowego procesu wspierania stabilności finansowej.

Tab. 3. Podział funkcji w safety net

instytucja działanie	INSTYTUCJE NADZORU	BANK CENTRALNY	FUNDUSZE GWARANCYJNE
ZAPOBIEGANIE KRYZYSOM	REGULACJE KONTROLA SANKCJE	<i>Analizy systemu finansowego</i>	<i>Redukcja ryzyka systemowego</i>
ZARZĄDZANIE KRYZYSEM	<i>Programy pomocowe</i>	LoLR	<i>Programy pomocowe</i>
ROZWIĄZANIE KRYZYSU			WYPŁATA DEPOZYTÓW

Skuteczność jednak ich działań wymaga sprawnej współpracy pomiędzy poszczególnymi elementami *safety net*. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji zarządzania sytuacją kryzysową w systemie finansowym. Głównym celem starań w zakresie formalizacji współpracy na rzecz stabilności systemu finansowego jest określenie podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami. Szczególną wagę przypisuje się również generowaniu i wymianie informacji pomiędzy uczestnikami procesu. W niektórych krajach efektem takiej współpracy są dokumenty typu *memorandum of understanding*, mające charakter oficjalnych porozumień, podpisywa-

²⁵⁾ Dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

nych przez instytucje współodpowiedzialne za stabilność systemu finansowego. Specjalne porozumienia pomiędzy instytucjami nadzoru i bankami centralnymi zostały podpisane w krajach, w których funkcje nadzorcze zostały wyodrębnione z banków centralnych i przekazane do samodzielnych instytucji – m.in. w Australii, Hongkongu, Szwecji, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech.

WIELKA BRYTANIA

W Wielkiej Brytanii obowiązuje dokument pt. „*Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA*” (MoU). Został on podpisany w 1997 r. po wydzieleniu z Banku Anglii funkcji nadzoru nad systemem bankowym i utworzeniu instytucji zintegrowanego nadzoru nad systemem finansowym – FSA.

Zapisy Memorandum określają ogólne zasady współpracy na rzecz stabilności finansowej pomiędzy:

- ❖ **rządem,**
- ❖ **Bankiem Anglii,**
- ❖ **FSA (Financial Services Authority).**

Porozumienie to definiuje zakres odpowiedzialności Banku Anglii, FSA i rządu oraz daje podstawę do wymiany informacji oraz współpracy pomiędzy instytucjami.

Memorandum wprowadza formułę regularnych spotkań wysokich rangą przedstawicieli Banku Anglii, FSA i rządu w ramach Komitetu Sterującego (ang. *Standing Committee*). Spotkania te służą wymianie informacji oraz stwarzają forum dla wypracowania kanałów komunikacji i współpracy pomiędzy instytucjami w warunkach nadzwyczajnych, wymagających podjęcia szybkich działań i decyzji. W sytuacji zagrożenia zebranie Komitetu może być również zwoływane w trybie nadzwyczajnym przez każdą ze stron umowy.

W przypadku, gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego Memorandum wyznacza Bankowi Anglii funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Zgodnie z MoU Bank Anglii powinien udzielić niezwłocznie, w porozumieniu z FSA, wsparcia finansowego zagrożonej instytucji (pożyczkodawca ostatecznej instancji).

MoU podkreśla też, że zaangażowanie rządu ma bardzo istotne znaczenie dla sprawnego działania systemu w praktyce. Gdy konieczne jest użycie środków finansowych na działania naprawcze, do rządu należy rozstrzygnięcie decyzji o udzieleniu, bądź odmowie, wsparcia finansowego lub gwarancji na zobowiązania zagrożonych banków.

WĘGRY

Na Węgrzech porozumienie w formie *Memorandum of Understanding* zostało podpisane we wrześniu 2004 r. Stronami porozumienia są:

- ❖ **Ministerstwo Finansów,**
- ❖ **Bank Węgier,**
- ❖ **FSA (ang. *Financial Supervisory Authority*).**

Porozumienie to definiuje zakres odpowiedzialności Banku Węgier, FSA i Ministerstwa Finansów. W sytuacji kryzysowej, bank centralny może udzielić wsparcia płynnościowego zagrożonemu bankowi w przypadku, gdy zagraża on bezpieczeństwu systemu płatniczego.

Na mocy porozumienia powołano Komitet Stabilności Finansowej (ang. *The Financial Stability Committee*), w skład którego wchodzi: Zastępca Prezesa Banku Węgier odpowiedzialny za kwestie stabilności finansowej, Sekretarz Stanu z Ministerstwa Finansów oraz Dyrektor Generalny HFSA. Porozumienie przewiduje cykliczne spotkania Komitetu przynajmniej raz na kwartał.

SZWECJA

W Szwecji obowiązuje umowa typu *Memorandum of Understanding*²⁶⁾ precyzująca podział zadań i odpowiedzialności oraz zasady współpracy pomiędzy **Bankiem Szwecji a Urzędem Nadzoru Finansowego**. Zawarta umowa służyć ma współpracy na rzecz stabilności finansowej. W Szwecji **rząd nie jest stroną umowy**. Memorandum zapewnić ma, oprócz ścisłej współpracy instytucji, również efektywną wymianę i zbieranie informacji. Służyć temu mają powołane grupy konsultacyjne, które w ramach spotkań omawiają kwestie dotyczące stabilności finansowej i efektywności systemu finansowego. W sytuacji kryzysowej Riksbank jest odpowiedzialny za udzielanie awaryjnego wsparcia płynnościowego (ELA) w sytuacji zagrożenia systemu płatniczego.

W ramach swoich kompetencji dotyczących udzielania awaryjnego wsparcia płynnościowego Riksbank może udzielić kredytu lub gwarancji instytucji finansowej. Decyzja o udzieleniu takiego wsparcia jest podejmowana przez bank centralny niezależnie, w oparciu o własną analizę wypłacalności i wagi banku w systemie.

Współpraca międzynarodowa

Wraz z rozwojem rynków finansowych oraz rosnącą skalą i zakresem działalności banków, coraz większego znaczenia nabiera współpraca w zakresie dbałości o stabilność systemu finansowego w układzie międzynarodowym. Z punktu widzenia Polski najważniejsze znaczenie ma to, co dzieje się w Europie. Sposób instytucjonalnej organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego w UE można scharakteryzować za pomocą dwóch cech:

²⁶⁾ *Agreement between Finansinspektionen (the Swedish Financial Supervisory Authority) and Sveriges Riksbank on the division of labour and co-operation with regard to financial stability and efficiency.*

- ❖ decentralizacja i pozostawienie na szczeblu narodowym kompetencji w zakresie nadzoru nad instytucjami finansowymi i funkcjonowania funduszy gwarantowania depozytów oraz częściowo również LoLR²⁷⁾,
- ❖ współpraca transgraniczna na rzecz harmonizacji regulacji prawnych dotyczących nadzoru bankowego oraz gwarantowania depozytów.

Rosnąca integracja rynków finansowych oraz zwiększająca się skala transgranicznej działalności banków i innych instytucji finansowych, kreuje nowe wyzwania dla zdecentralizowanego modelu sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma to dla kwestii zarządzania kryzysem w systemie finansowym.

W odpowiedzi na te wyzwania w Unii Europejskiej zostało podpisane Memorandum²⁸⁾, dotyczące współpracy pomiędzy bankami centralnymi i instytucjami nadzoru bankowego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej²⁹⁾. Zasady zdefiniowane w porozumieniu mają zastosowanie w sytuacjach kryzysowych, mogących mieć potencjalnie zasięg międzynarodowy. Dokument koncentruje się na procedurach wymiany informacji i nie odnosi się w żaden sposób do metod oraz instrumentów służących rozwiązywaniu kryzysu. Podstawowym celem Memorandum jest, aby: (1) w momencie, gdy pojawi się pierwszy sygnał o potencjalnym zagrożeniu kryzysem, informacja o nim trafiła do kompetentnej w tym zakresie instytucji – banku centralnego i instytucji nadzoru bankowego, (2) w przypadku, gdy kryzys się rozwinię i procedury kryzysowe zostaną uruchomione, aby informacja na bieżąco i sprawnie przepływała pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie sytuacją kryzysową. Należy podkreślić, że Memorandum jest dokumentem o charakterze ogólnym, a ponadto ma formę porozumienia bez wiążącej mocy prawnej (ang. *not legally binding*).

Porozumienie określa najważniejsze elementy, szczególnie istotne z punktu widzenia sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową na rynku finansowym. Zasady te dotyczą:

- ❖ podziału odpowiedzialności instytucji w zarządzaniu kryzysem,
- ❖ uruchamiania procedur współpracy w przypadku wystąpienia kryzysu,
- ❖ wymiany, przepływu oraz zachowania poufności informacji,
- ❖ zapewnienia odpowiedniej infrastruktury logistycznej służącej komunikacji i wymianie informacji (np. osoby kontaktowe, listy dostępnych informacji).

²⁷⁾ W przypadku banków centralnych należących do Eurosystemu, część kompetencji w zakresie awaryjnego zasilenia w płynność została scentralizowana w EBC, jednak narodowe banki centralne mają swobodę (do określonej kwoty) decydowania o udzieleniu nadzwyczajnego wsparcia płynnościowego bankom działającym na właściwych im krajowych rynkach.

²⁸⁾ *Memorandum of Understanding on High-Level Principles of Co-operation between Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situations.*

²⁹⁾ Kraje 15-tki UE podpisały dokument w marcu 2003 r., natomiast w czerwcu 2004 r. dołączyły do porozumienia nowe kraje członkowskie UE.

Organizacja procedur współpracy w UE oparta jest na zasadzie, według której kompetencje decyzyjne w zakresie działań antykryzysowych należą do odpowiednich władz kraju macierzystego (*home country competent authority*)³⁰. Oznacza to, że w przypadku, gdy zagrożenie kryzysem wynika z problemów banku działającego na skalę międzynarodową, za zarządzanie kryzysem odpowiedzialny jest macierzysty dla danej instytucji bank centralny oraz macierzysta instytucja nadzoru bankowego. Natomiast wymiana informacji powinna odbywać się pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi bankami centralnymi i instytucjami nadzoru, w ramach jurysdykcji, w których działają oddziały lub filie banku dotkniętego kryzysem.

Zgodnie z zapisami MoU instytucją odpowiedzialną za zarządzanie sytuacją kryzysową jest instytucja kraju macierzystego dla grupy bankowej. Jednak należy podkreślić, że obowiązująca w UE zasada nadzoru kraju macierzystego³¹ sprawdza się tak długo, jak długo skala operacji prowadzonych przez bank poza granicami kraju jest relatywnie mała. Jednak rosnąca integracja i umiędzynarodowienie działalności banków skłania do zadania pytania o to, jaki zakres odpowiedzialności będzie mógł i zechce wziąć na siebie nadzór kraju macierzystego za operacje prowadzone przez bank w innym kraju. W tym kontekście istnieje ryzyko, że problem banku będzie rozwiązywany z punktu widzenia interesów kraju-matki inwestora, natomiast interesy kraju goszczącego mogą być w procesie decyzyjnym pominięte. Problem ten może stać się dotkliwy w krajach, gdzie banki z kapitałem zagranicznym są w wielu przypadkach **bankami systemowo ważnymi**, a ich problemy mogą powodować zagrożenie dla stabilności krajowego systemu bankowego (ang. *system-wide disruption*) i powodować ryzyko systemowe.

Innym wzywaniem jest problem zarządzania kryzysowego i zaangażowania w nie rządów państw członkowskich. Kryzys bankowy zazwyczaj wymaga znacznego zaangażowania finansowego ze strony rządu – chociażby na działania związane z zarządzaniem kryzysem i wsparciem zagrożonych banków³². Dopóki problem dotyczy pojedynczego kraju jest on łatwiejszy do ogarnięcia, jednak w sytuacji zagrożenia o charakterze transgranicznym pojawia się problem koordynacji i odpowiedzialności oraz podziału kosztów fiskalnych. Nie jest jasne, na ile ministerstwa finansów będą skłonne ponosić koszty ewentualnych działań pomocowych. Problemem jest kwestia wsparcia banków z kapitałem zagranicznym z pieniędzy podatników krajowych.

³⁰ Macierzysta instytucja nadzoru bankowego, czyli ta, która przyznała bankowi licencję i bank centralny tego samego kraju. Definicja zgodna z „*Directive 2000/12/EC of the EU Parliament and of the Council relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*”.

³¹ W stosunku do banku, prowadzącego działalność w wielu krajach UE za pośrednictwem oddziałów, obowiązuje zasada nadzoru kraju macierzystego. To znaczy, że zarówno centrala oraz krajowe oddziały banku jak i oddziały banku poza granicami kraju macierzystego podlegają nadzorowi kraju macierzystego. W przypadku, gdy bank prowadzi działalność poza granicami kraju w formie filii, to wówczas filie te podlegają nadzorowi kraju goszczącego.

³² C.A.E. Goodhart, *Some New Directions for Financial Stability?*, Per Jacobsson Lecture, www.perjacobsson.org/lectures.

Problem stabilności systemu finansowego oraz zarządzania kryzysem w sektorze finansowym w ujęciu transgranicznym jest nowy i dopiero zaczyna być dyskusowany na forum międzynarodowym. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego, podczas gdy wiele zagranicznych oddziałów banków staje się systemowo ważna dla rynku kraju goszczącego, jest podstawowym wyzwaniem dla instytucji stabilności finansowej w Europie w najbliższych latach. Odpowiedzialność za stabilność finansową oraz udzielanie ewentualnej pomocy przestaje być domeną wyłącznie władz krajowych³³⁾.

Podsumowanie

Praktyka międzynarodowa oraz doświadczenia historyczne wskazują, że system finansowy potrzebuje dodatkowych mechanizmów, które pomagałyby zabezpieczać jego stabilność. Obecnie w każdym kraju na świecie funkcjonuje mniej lub bardziej rozbudowana sieć bezpieczeństwa finansowego. Z uwagi na różne uwarunkowania historyczne, polityczne i ekonomiczne, instytucjonalna organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego w różnych krajach wygląda inaczej, choć cele poszczególnych instytucji *safety net* oraz całego systemu są wspólne.

Trudno jest wskazać czynniki, które determinują organizacyjną strukturę sieci bezpieczeństwa finansowego. Można wskazać przykłady krajów o liberalnej polityce gospodarczej, wolnej konkurencji i rozbudowanym systemie finansowym, które zdecydowanie optują za silną pozycją i szerokimi uprawnieniami instytucji *safety net*. Takim krajem są Stany Zjednoczone, gdzie opowiedziano się za silną i niezależną pozycją instytucji ubezpieczającej depozyty (FDIC). Również stanowisko Rezerwy Federalnej otwarcie potwierdza aktywną postawę banku centralnego w działaniach na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego, zarówno na etapie zapobiegania kryzysom – w funkcji nadzoru bankowego, jak i na etapie zarządzania kryzysem – w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Przeciwwagą dla USA jest przykład Nowej Zelandii, gdzie nie wprowadzono systemu gwarantowania depozytów, rola nadzoru bankowego jest poważnie ograniczona, a bank centralny nie publikuje żadnych informacji na temat swojej roli jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Podstawowym czynnikiem determinującym kształt *safety net* w Nowej Zelandii jest struktura własnościowa sektora bankowego, który zdominowany jest przez banki zagraniczne działające w formie oddziałów. Dodatkowym argumentem formułowanym m.in. przez przedstawicieli banku centralnego Nowej Zelandii jest potrzeba maksymalnego uwzględnienia dyscypliny rynkowej jako czynnika determinującego decyzje inwestycyjne instytucji finansowych i ich klientów³⁴⁾.

³³⁾ W. Baka, *Stabilność sektora bankowego – czynniki i tendencje*, „Prawo Bankowe”, nr 12(64), 2002.

³⁴⁾ A. Bollard, *Financial System Regulation In New Zeland*, Financial Sector Ombudsman Conference, 25 July 2003, Wellington, New Zeland, www.rbnz.govt.nz.

Różnorodność sposobów organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego dobrze ilustruje też przykład Unii Europejskiej, gdzie pomimo silnych tendencji do integracji rynku finansowego, sieć bezpieczeństwa finansowego funkcjonuje na zasadzie zdecentralizowanej i praktycznie w każdym kraju sposób organizacji systemu *safety net* jest inny. Optymalny model sieci bezpieczeństwa finansowego nie istnieje zatem. Podstawową zasadą, która powinna obowiązywać wszystkie systemy, jest zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy dyscypliną rynkową i protekcją, co jednak nie jest łatwe do zdefiniowania i oceny.

Warunkiem skuteczności działań instytucji *safety net* jest współpraca pomiędzy nimi – zarówno na poziomie krajowym, jak i w układzie międzynarodowym. W obliczu rosnącej skali transgranicznej działalności instytucji finansowych, a szczególnie banków, stanowi to wyjątkowo trudne wyzwanie na najbliższą przyszłość.

Bibliografia

1. Baka W., *Stabilność sektora bankowego – czynniki i tendencje*, „Prawo Bankowe” nr 12 (64), 2002.
2. Bollard A., *Financial System Regulation In New Zeland*, Financial Sector Ombudsman Conference, 25 July 2003, Wellington, New Zeland, www.rbnz.govt.nz.
3. Clementi D., *Crisis prevention and resolution: two aspects of financial stability*, „Financial Stability Review”, December 2000.
4. Crockett A., *Market Discipline and Financial Stability*, Bank and Systemic Risk Conference, Bank of England, 23–25 May 2003.
5. Dow J., *What is Systemic Risk? Moral Hazard, initial shocks and propagation*, Discussion Paper No. 2000-E-17, IMES, Bank of Japan.
6. Goodhart C.A.E., *Some New Directions for Financial Stability?*, Per Jacobsson Lecture, www.perjacobsson.org/lectures.
7. Greenspan A., *The financial safety net*, Remarks at the 37th Annual Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago, May 2001.
8. Hoenig T.M., *Financial Modernization: Implications for the Safety Net*, Conference on Deposit Insurance, FDIC, January 29, 1998.
9. Hoggarth G., Saporta V., *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Financial Stability Review”, June 2001, Bank of England.
10. Kaufman G., *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulations*, „The Cato Journal”, Vol. 16, No. 1, 1996, www.cato.org.
11. Laidler D., *Central bank as the lender of last resort – trendy or passé*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.
12. Obal T., Polijaniuk H., *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (20)/2003.
13. Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.
14. Oosterloo S., Hann J., *A Survey of Institutional Frameworks for Financial Stability*, Occasional Studies Vol. 1/Nr 4, De Nederlandsche Bank, 2003.

15. Pawlikowski A., *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” nr 10/2004, NBP.
16. Polijaniuk H., *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 4(11)/2000.
17. *Raport o stabilności systemu finansowego (styczeń 2000–czerwiec 2001)*, NBP.
18. Sotomska-Krzysztofik P., *Utworzenie i upadek izby walutowej w Argentynie*, „Bank i Kredyt” nr 2/2003, NBP.
19. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” nr 179/2004, NBP.
20. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” nr 173/2004, NBP.
21. White W.R., *Are changes in financial structure extending safety nets?*, Working Paper No 145, BIS, 2004.