

Agnieszka Alińska

SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO JAKO ELEMENT STABILNOŚCI FUNKCJONOWANIA SEKTORA BANKOWEGO

Wprowadzenie

Kryzys finansowy, oprócz wielu negatywnych skutków i pojawieniem się – zarówno w sektorze finansowym, jak i w sferze gospodarki – coraz to nowych, niekorzystnych zdarzeń i zjawisk, skłania do przeprowadzenia podsumowań, dokonania ocen i wskazania niezbędnych zmian, jakie należy wprowadzić w sektorze bankowym i finansowym. Analiza dotychczasowych osiągnięć, obowiązujących rozwiązań i regulacji stanowi obecnie punkt wyjścia do prowadzenia dyskusji ukierunkowanej na poszukiwanie dalszych perspektyw prowadzonych działań oraz wskazania nowych rozwiązań, jakie należy wdrożyć w systemie finansowym, wykorzystując doświadczenia obecnego kryzysu finansowego. Władze nadzorcze i monetarne Unii Europejskiej oraz instytucje odpowiedzialne za stabilność systemu finansowego na poziomie poszczególnych krajów zaangażowały się w poszukiwanie nowych, bardziej racjonalnych i skutecznych rozwiązań, regulujących zasady działalności sektora bankowego na rynku usług finansowych oraz wskazania roli i znaczenia poszczególnych typów instytucji finansowych wchodzących w jego skład. Działania te mają na celu przede wszystkim wyeliminowanie luk prawno-organizacyjno-instytucjonalnych, które przyczynią się do zachowania stabilności funkcjonowania systemu finansowego w przyszłości, zarówno w ujęciu ogólnoeuropejskim, jak i na poziomie poszczególnych krajów.

Analiza stanu poziomu bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego wskazuje, że niezwykle istotnym problemem jest wypracowanie i utrzymanie odpowiedniej relacji między poziomem rozwoju rynku finansowego a poziomem regulacji odnoszących się bezpośrednio i pośrednio do funkcjonowania podmiotów systemu bankowego. Ostatni kryzys finansowy udowodnił, że brak adekwatnych rozwiązań instytucjonalno-prawno-organizacyjnych przyczynił się do pojawienia się na rynku usług finansowych baniek spekulacyjnych, które stały się źródłem poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Występowanie wstrząsów i nierównowag w gospodarce jest nieuniknione, a sektor

finansowy jest szczególnie narażony na pojawianie się czynników destabilizujących jego funkcjonowanie. W zależności od siły i kierunku oddziaływania wstrząsu, konieczne jest odpowiednie reagowanie i prowadzenie polityki nakierowanej na zachowanie stabilności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu finansowego. Do decydentów należy wybór takich instrumentów, które będą efektywne w danej sytuacji.

Celem artykułu jest przeprowadzenie analiz poświęconych nowym zjawiskom towarzyszącym funkcjonowaniu i organizacji systemu finansowego oraz podjęcie próby zdefiniowania istoty i znaczenia sieci bezpieczeństwa finansowego w kontekście utrzymania stabilności systemu bankowego z punktu widzenia doświadczeń płynących z globalnego kryzysu. W okresie zagrożenia kryzysem obserwuje się tendencję do nasilania aktywności sieci bezpieczeństwa (instytucji i regulacji), która ulega znacznym ograniczeniom w czasie stabilnego rozwoju.

W kontekście takiego ujęcia analizy źródeł i przebiegu kryzysu finansowego największe wyzwania i oczekiwania uczestników rynku usług bankowych kierowane są wobec instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Ostatni kryzys dowiódł, że rozpiętość między obecnym poziomem regulacji, obowiązującymi rozwiązaniami rynkowymi i przyjętymi zasadami organizacji rynku usług finansowych a stopniem rozwoju rynku finansowego jest zbyt duża, co grozi nieobliczalnymi konsekwencjami dla stabilności rynków finansowych i gospodarki realnej. W pełni zgodzić się należy z opinią J. Pruskiego, który sformułował hipotezę, że na tle doświadczeń z lat 2007–2010 dostępne rozwiązania prawno-regulacyjne okazały się nieadekwatne do rozwoju sytuacji kryzysowej i miały ograniczoną skuteczność w jej przezwyciężaniu¹. Nowym wyzwaniem powinno być wypracowanie rozwiązań i wdrożenie infrastruktury regulacyjnej rynku usług bankowych, której celem będzie ograniczenie skutków obecnego kryzysu finansowego w wielu krajach na świecie i przygotowanie zarówno instytucji bankowych i finansowych, jak i ich klientów, do ewentualnego wystąpienia zaburzeń na rynku finansowym w przyszłości.

1. System finansowy i znaczenie stabilności jego funkcjonowania

System finansowy jest ważnym segmentem systemu ekonomicznego, który świadczy usługi pozwalające na krążenie siły nabywczej w gospodarce (współtworzy

¹ J. Pruski, *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2010, nr 3, s. 10.

i organizuje przepływ strumieni pieniężnych)², obejmując rynki, pośredników finansowych oraz inne instytucje wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji finansowych przez osoby fizyczne, firmy oraz rządy państw³. System finansowy to także zespół logicznie ze sobą powiązanych form organizacyjnych, aktów prawnych, instytucji finansowych i innych elementów umożliwiających podmiotom nawiązywanie stosunków finansowych zarówno w sferze realnej, jak i finansowej⁴. Często system finansowy nazywany jest krwiobiegami gospodarki. Wszystkie te elementy sprawiają, że zachowanie stabilności systemu finansowego stanowi jeden z najważniejszych elementów sprawnie i efektywnie funkcjonującej gospodarki.

Stabilność finansowa to stan dynamicznej i trwałej równowagi na powiązanych ze sobą rynkach finansowych⁵. Jest to stan, w którym system finansowy jako całość nie wykazuje w sposób trwały utraty płynności lub niewypłacalności⁶. Stabilność finansowa to także rozwój w warunkach braku kryzysu finansowego⁷. Ogólnie można stwierdzić, że stanem pożądanym dla systemu finansowego jest jego stabilność. Tylko stabilny system finansowy jest bowiem zdolny do:

- realizacji postawionych przed nim funkcji;
- realizowania transakcji w zaufaniu i po cenach nie podlegających znacznym krótkookresowym wahaniom;
- eliminowania szoków zewnętrznych dotyczących systemu finansowego;
- efektywnej alokacji zasobów finansowych w gospodarce;
- skutecznej identyfikacji i zarządzania ryzykiem.

W raporcie o stabilności systemu finansowego, wydanym przez NBP, stabilność określana jest jako stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znaczącej skali⁸. W warunkach kryzysu zachowanie stabilności systemu finansowego nabiera szczególnego znaczenia, gdyż system finansowy jest nie tylko usługodawcą i dostawcą kapitału, lecz także elementem stabilizującym podstawowe funkcje w gospodarce. Jednak pełne osiągnięcie celu utrzymania stabilności finansowej komplikują cechy współczesnej ekonomii (np. rozwój procesów globalizacji, strukturalny nadmiar oszczędności w następstwie chronicznego nadmiaru płynności na globalnym rynku finansowym, a w ostatnich latach

² B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, WN PWN, Warszawa 2008.

³ Z. Bodie, R.C. Merton, *Finanse*, PWE, Warszawa 2003.

⁴ S. Owsiak, *Postawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.

⁵ J.K. Solarz, *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Meneżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 195 i nast.

⁶ A. Crockett, *Why is financial stability a goal of public policy*, „Economic Review” 1997, no 4, s. 8 i nast.

⁷ *Raport o stabilności systemu finansowego w Polsce*, NBP, Warszawa 2004.

⁸ *Raport o stabilności systemu finansowego, grudzień 2010 r.*, NBP, Warszawa 2011, s. 3.

także konieczność sterylizowania ogromnych rezerw walutowych⁹. Stabilny system finansowy to taki stan systemu finansowego, który zapewnia prawidłowe spełnianie jego podstawowych funkcji, tak, aby minimalizować ryzyko systemowe i tym samym zapobiegać zakłóceniom i szokom mogącym prowadzić do kryzysu finansowego, a w przypadku ich wystąpienia łagodzić konsekwencje zarówno w systemie finansowym, jak i w jego otoczeniu¹⁰.

Analiza kwestii stabilności i bezpieczeństwa systemu bankowego pozwala na stwierdzenie, że stabilny to taki, który nie zmienia swojej pozycji pod wpływem wstrząsów, zaś bezpieczny oznacza zarówno taki, któremu nic nie grozi, jak i taki, który chroni przed niebezpieczeństwem. Bezpieczny system bankowy może być w pewnym stopniu niestabilny, tzn. charakteryzować się zmiennością, która jednak nie musi powodować utraty zaufania interesariuszy do całego systemu. Może także zachodzić sytuacja odwrotna, kiedy to stabilny system nie będzie postrzegany jako system bezpieczny. Trzeba jednak wskazać, że często te same przyczyny, które w krótkim horyzoncie czasu prowadzą do niestabilności, w długim okresie mogą powodować utratę zaufania do systemu bankowego i sprawiać, iż nie będzie on systemem bezpiecznym¹¹. W warunkach otwartej gospodarki światowej, narażonej na wysokie ryzyko finansowe, stabilność finansową trzeba identyfikować z brakiem zagrożenia finansowego¹². Ponadto, o poziomie bezpieczeństwa banków i stabilności sektora bankowego decyduje zestaw wielu różnorodnych uwarunkowań i czynników makroekonomicznych, związanych z kondycją gospodarki, charakterem prowadzonej polityki gospodarczej, a w jej ramach zwłaszcza polityki monetarnej i budżetowej, realizowanych przez bank centralny i rząd. Jednocześnie podkreślić należy, że działalność sektora bankowego wzmacniają takie instytucje, jak nadzór właścicielski sprawowany przez akcjonariuszy i audytorów zewnętrznych oraz organizacje zrzeszające banki.

W stabilności systemu finansowego szczególne znaczenie przypisuje się instytucjom sektora bankowego, gdyż banki odgrywają priorytetową rolę w finansowaniu gospodarki i dokonywaniu rozliczeń płatniczych. Ponadto, znaczenie sektora bankowego wynika z jego wielkości mierzonej relacją aktywów do PKB. W wielu krajach Europy aktywa sektora bankowego przekraczają wartość wytworzonego PKB. Wybrane pozycje prezentuje poniższe zestawienie.

⁹ J. Szambelańczyk, *Problemy stabilności sektora bankowego na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 189.

¹⁰ M. Capiga, W. Gradoń, E. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 9.

¹¹ J. Kolaśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 54.

¹² J. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 46.

Wielkość systemu bankowego (aktywa) w odniesieniu do PKB (w %):

Holandia	– 524% PKB;
Belgia	– 485% PKB;
Wielka Brytania	– 478% PKB;
Niemcy	– 415% PKB;
Francja	– 375% PKB;
Irlandia	– 329% PKB;
Hiszpania	– 345% PKB;
Włochy	– 183% PKB;
Polska	– 75% PKB.

Z danych zamieszczonych w raporcie *Global Capital Markets*¹³ wynika, że w ostatnich trzech dekadach wartość aktywów instytucji finansowych uległa znacznym zmianom. Przełom nastąpił w latach osiemdziesiątych XX wieku. W roku 2007 wartość aktywów finansowych w ekonomii globalnej osiągnęła wartość 194 bln dol., co stanowiło 343% światowego PKB. Była to wartość najwyższa. Jednak w wyniku kryzysu finansowego i konieczności podejmowania przez instytucje finansowe wielu niestandardowych decyzji (w tym także o charakterze finansowym), na koniec 2008 r. wartość aktywów wynosiła 178 bln dol., co stanowiło 293% światowego PKB.

2. Istota i definicje sieci bezpieczeństwa finansowego

W dobie globalnego kryzysu finansowego, zapoczątkowanego w 2007 r. upadkiem Banku Lehman Brothers, podejmowane są różnorodne działania, realizowane programy antykryzysowe i asygnowane wielomiliardowe kwoty środków finansowych, aby przywrócić stan względnej równowagi i stabilności funkcjonowania systemu finansowego, w tym sektora bankowego. W działania te zaangażowane są przede wszystkim instytucje wchodzące w skład sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*), w skład których wchodzi rządów poszczególnych krajów, banki centralne, instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym oraz instytucje gwarantujące wypłatę zdeponowanych w bankach środków pieniężnych.

W Polsce zasady organizacji i zakres obowiązków Komitetu Stabilności Finansowej (KSF) został uregulowany w ustawą o jego utworzeniu z 7 listopada 2008 r. Przepisy tej ustawy zakładają, że w Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą

¹³ *Global Capital Markets: Entering a New Era*, Mc Kinsey Global Institute, September 2009.

rząd, bank centralny i Komisja Nadzoru Finansowego. Dodatkowo podjęto decyzję, aby w obradach KSF, na prawach stale zapraszanego organu, uczestniczył Prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Wśród głównych przyczyn tworzenia sieci bezpieczeństwa finansowego w warunkach gospodarki rynkowej wskazuje się na potrzebę tworzenia specjalnych mechanizmów, wspierających bezpieczeństwo systemu finansowego. Wynika to m.in. z przedstawionych niżej przyczyn.

- 1) Mechanizm rynkowy nie zapewnia w pełni stabilności finansowej i nie eliminuje kryzysów finansowych oraz ryzyka systemowego – co uzasadnia pewne formy protekcji i interwencji w mechanizm rynkowy.
- 2) Dotychczasowe doświadczenia wynikające z globalnego kryzysu finansowego wskazują, że system finansowy, zwłaszcza bankowy, potrzebuje dodatkowych mechanizmów, które służą utrzymaniu jego stabilność.
- 3) Głównymi powodami niedoskonałości rynku finansowego są m.in.: pokusa nadużycia, asymetria informacji, negatywna selekcja i możliwość zarażenia się kryzysem z zewnątrz.
- 4) Wskazać należy na możliwości pojawienia się niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku usług bankowych i finansowych związanych z:
 - błędną polityką pieniężną banku centralnego,
 - brakiem koordynacji w polityce gospodarczej państwa (polityka pieniężna, fiskalna, reżim kursu walutowego itd.),
 - słabością bądź nieumiejętnością sprawowania nadzoru i diagnozowania problemów pojawiających się w systemie finansowym (system wczesnego ostrzegania),
 - niedostateczną ochroną depozytów i inwestycji rynku kapitałowego.

Sieć bezpieczeństwa finansowego ma na celu tworzenie warunków bezpiecznego funkcjonowania systemu finansowego i realizowania jego funkcji. Do tych najważniejszych zaliczyć należy funkcje: płatniczą, płynności, sprawnej alokacji kapitału, transformacji oszczędności w inwestycje, kredytową, akumulacji bogactwa, minimalizacji ryzyka, polityki gospodarczej. Sieć bezpieczeństwa finansowego to także zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją (tworzenie warunków dla stabilności finansowej).

Ochrona stabilności systemu finansowego przez sieć bezpieczeństwa powinna odbywać się na poziomie:

- globalnym,
- krajowym,
- regionalnym,
- lokalnym,

z uwzględnieniem specyfiki systemu finansowego danego kraju oraz w odniesieniu do poszczególnych jego segmentów.

Funkcjonowanie sieci bezpieczeństwa możemy rozpatrywać w ujęciu wąskim i szerokim. W szerokim rozumieniu obejmuje ona całokształt instytucji i regulacji chroniących gospodarkę i społeczeństwo przez skutkami utraty płynności i niewypłacalności instytucji finansowych. Sieć bezpieczeństwa finansowego w węższym ujęciu ogranicza się do działalności i zasad współpracy między instytucjami tworzącymi sieć bezpieczeństwa systemu bankowego, czyli między:

- bankiem centralnym,
- instytucjami nadzorczymi,
- systemami gwarantowania depozytów,

Szeroko rozumiana sieć bezpieczeństwa finansowego obejmuje zarówno instytucje, jak i regulacje. W ujęciu instytucjonalnym w skład sieci bezpieczeństwa finansowego wchodzi:

- parlament i rząd – powinny przejąć odpowiedzialność za zapewnienie sprawności funkcjonowania systemu finansowego i pomocy dla zagrożonych banków oraz włączyć się aktywnie w działania o charakterze legislacyjnym i budowanie sieci bezpieczeństwa finansowego państwa; ponadto konieczne jest wsparcie polityczne ze strony parlamentu dla działań instytucji sieci bezpieczeństwa oraz zapewnienie regulacji antykryzysowych;
- banki centralne – jako pożyczkodawcy ostatniej instancji, którzy odpowiadają za zapewnienie takiej płynności, aby banki mogły sprawnie prowadzić swoje rozliczenia;
- instytucje nadzorcze i regulacje wydawane przez instytucje nadzorcze, a zwłaszcza nadzór bankowy i nadzór finansowy oraz nadzór właścicielski – w szczególności podejmowanie działań w zakresie zarządzania kryzysem, opiniowania bądź koordynowania działań naprawczych i sanacyjnych;
- systemy ochrony (obowiązkowe i dobrowolne) uczestników rynku (deponentów, kredytobiorców i inwestorów) – należy dążyć do wzmocnienia obowiązkowych systemów gwarantowania depozytów (kwoty gwarantowania depozytów);
- systemy płatnicze i rozliczeniowe;
- instytucje zwiększające przejrzystość rynku finansowego;
- agencje ratingowe, instytucje informacji o kredytobiorcach i niesolidnych dłużnikach;
- niezależni analitycy i audytorzy;
- akcjonariusze i organy banku – pokrywanie strat i ponoszenie kosztów w pierwszej kolejności z kapitałów własnych banków oraz przez właścicieli i zarządzających bankami, w celu ograniczenia pokusy nadużycia w systemie bankowym.

- Instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego mają stanowić strukturę:
- zapobiegającą – przy zapobieganiu powstawania kryzysów finansowych, monitorowaniu i identyfikacji ryzyka systemowego – funkcja profilaktyczna,
 - pomocową – w zakresie usuwania skutków kryzysów finansowych, związaną z funkcją zarządzania kryzysowego.

W literaturze przedmiotu sieci bezpieczeństwa finansowego definiuje się w różny sposób. M. Iwanicz-Drozdowska przyjmuje w uproszczeniu, że sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą bank centralny, wypełniający rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji, organ (organy) nadzoru, stojący na straży przestrzegania przez instytucje finansowe zasad bezpiecznego działania, instytucja (instytucje) gwarancyjna, zapewniająca ochronę środków zdeponowanych przez klientów upadłych instytucji finansowych, a także regulacje prawne, które określają, jak instytucje finansowe powinny bezpiecznie działać¹⁴. Ponadto, w skład sieci bezpieczeństwa finansowego wchodzi regulacje prawne oraz kodeksy dobrych praktyk funkcjonowania systemu finansowego, w tym standardy rachunkowości i sprawozdawczości, *corporate governance*.

Sieć bezpieczeństwa systemu bankowego jest rozbudowana z uwagi na to, że:

- w większości systemów finansowych – występuje dominacja aktywów systemu bankowego (o bezpieczeństwie systemu finansowego rozstrzygają banki);
- do sprawnego funkcjonowania banków konieczne jest zaufanie publiczne, które sieć bezpieczeństwa wzmacnia;
- „zdrowy” sektor bankowy ma kluczowe znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego, dlatego też sektor bankowy zawsze był znacznie silniej regulowany niż pozostałe segmenty rynku finansowego;
- system bankowy jest stabilny i zdolny do eliminowania szoków zewnętrznych, jeśli ma wystarczającą płynność i terminowo reguluje swoje zobowiązania, oraz wystarczającą kapitalizację i charakteryzuje go niski udział „złych kredytów w portfelu kredytowym”;
- banki są szczególnie wrażliwe na zakłócenia płynności.

W dobie kryzysu obserwuje się tendencję do nasilania aktywności sieci bezpieczeństwa przez powoływanie nowych organów, instytucji i regulacji prawnych w okresie zagrożenia kryzysem, natomiast w czasie bezkryzysowego rozwoju i braku zaburzeń rynkowych następuje ograniczanie tej aktywności. Jednocześnie podkreślić należy, że sieć bezpieczeństwa finansowego odgrywa istotną rolę

¹⁴ M. Iwanicz-Drozdowska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego – powrót do korzeni?*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Rynek finansowy*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 540.

w utrzymaniu stabilności instytucji i rynków finansowych, nie jest jednak jej gwarantem¹⁵.

Reasumując można stwierdzić, że zarówno tworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego, jak i jej rozwój przez dostosowanie do pojawiających się nowych warunków rynkowych i związanych z tym wyzwań, są konieczne przede wszystkim dlatego, że¹⁶:

- stabilność finansowa jest warunkiem wzrostu gospodarczego;
- narastają zagrożenia stabilności finansowej i wzrasta wrażliwość rynków finansowych spowodowana globalizacją, postępem technologicznym, liberalizacją i szybkimi zmianami rynków finansowych;
- wzrasta konieczność zapewnienia stabilności finansowej jako dobra publicznego;
- kryzys finansowy oznacza (poprzedza) kryzys gospodarczy lub sprowadza recesję;
- jest warunkiem utrzymania stabilności cen;
- istnieje potrzeba eliminowania niedoskonałości rynków finansowych – asymetrii informacji, negatywnej selekcji i pokusy nadużycia;
- działalność banków komercyjnych charakteryzuje się naturalną wrażliwością na destabilizację;
- istnieje ryzyko systemowe, które powoduje zagrożenie przeniesienia problemów jednego banku na cały system bankowy czy finansowy;
- występuje efekt zarażenia (*contagion*);
- koszty niestabilności ponosi całe społeczeństwo.

3. Rola sieci bezpieczeństwa finansowego w funkcjonowaniu sektora bankowego

Podkreślić należy, że organizacja efektywnego systemu *safety net* nie jest zadaniem prostym. Kształt sieci bezpieczeństwa nieustannie ewoluuje. Wynika to przede wszystkim ze zmieniających się warunków funkcjonowania rynku finansowego, a także pojawiających się zagrożeń kryzysowych oraz konieczności zapobiegania destabilizacji systemu finansowego.

Zmiany zachodzące na rynku finansowym dokonują się pod wpływem wielu czynników. Wśród tych o najistotniejszym znaczeniu wskazać należy:

- liberalizację i deregulację rynku finansowego;

¹⁵ Ibidem, s. 540

¹⁶ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

- globalizację, czyli integrację krajowych i międzynarodowych rynków finansowych, jak również rosnącą skalę transgranicznej działalności instytucji finansowych;
- rozwój nowoczesnych technologii;
- wzrost znaczenia instrumentów rynkowych w stosunku do tradycyjnych form pośrednictwa finansowego w alokacji kredytów i transferze ryzyka;
- konsolidację i koncentrację, czyli rosnącą skalę aktywności instytucji finansowych oraz łączenie różnego typu usług finansowych w jednej instytucji finansowej.

Łatwo zauważyć, że rozwój instytucjonalno-organizacyjny sieci bezpieczeństwa finansowego jest ściśle związany z czynnikami i uwarunkowaniami rozwoju systemu finansowego. Doświadczenia z obecnego kryzysu finansowego pozwalają na sformułowanie tezy, że rozwój rynku finansowego wyprzedza proces dostosowawczy sieci bezpieczeństwa finansowego do nowych warunków i wyzwań rynkowych.

Budowanie sieci bezpieczeństwa wynika z rekomendacji Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Uwarunkowania makroekonomiczne stabilności na rynkach finansowych według Komitetu Bazylejskiego powinny opierać się na:

- zdrowej i trwałej polityce makroekonomicznej;
- dobrze rozwiniętej infrastrukturze publicznej;
- efektywnej dyscyplinie rynkowej;
- procedurze efektywnego postępowania w wypadku problemów w bankach;
- mechanizmach zapewniania odpowiedniego poziomu ochrony systemowej (lub sieci bezpieczeństwa publicznego).

Podkreślić należy, że odpowiedzią Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego na pojawiające się zagrożenia dla stabilności nie tylko poszczególnych banków, lecz także dla całego sektora bankowego, były nowe rekomendacje i zalecenia dla podmiotów wchodzących w skład systemu bankowego i finansowego w Europie. Propozycje regulacyjne wskazane przez Komitet są stopniowo przenoszone do prawodawstwa Unii Europejskiej, a następnie do krajowych przepisów prawnych.

Poza Komitetem Bazylejskim propozycje zmian w zakresie poprawy bezpieczeństwa funkcjonowania sektora finansowego zgłaszały także:

- Rada Stabilności Finansowej – instytucja o znaczeniu globalnym, która w swoich regulacjach wskazała na zagrożenia płynące ze strony występujących na rynku instytucji finansowych określanych mianem *too big too fail* (zbyt duży, aby upaść), a także instytucji ważnych systemowo (*systematically important financial institution* – SIFI),

- Komisja Nadzoru Finansowego – na poziomie rozwiązań krajowych dla Polski w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym (Rekomendacja S i Rekomendacja T).

Z punktu widzenia realizacji celów i pełnionych funkcji, instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego są we wszystkich krajach podobne. Jednak każdy kraj zachowuje specyfikę w sposobie instytucjonalnej organizacji *safety net* oraz w zakresie realizowanych zadań i działań pomocowych. Różnice w kształcie sieci bezpieczeństwa wynikają z wielu przyczyn, wśród których najważniejsze to¹⁷:

- 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 (zakres ingerencji państwa w gospodarkę).

We wszystkich powyżej wskazanych obszarach prowadzenia działalności z zakresu świadczenia usług finansowych instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego powinny ze sobą ściśle współpracować, a zasady tej współpracy powinny być dokładnie określone, szczególnie w sytuacji kryzysowej. Globalny kryzys finansowy znacząco zmienił zasady i formy 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 w odniesieniu do stabilnego, a jednocześnie bezpiecznego funkcjonowania instytucji finansowych na rynku. Tym bardziej wnioski płynące z doświadczeń globalnego kryzysu finansowego, zapoczątkowanego na amerykańskim rynku kredytów, wskazują na konieczność dokonania istotnych zmian. Zmiany te powinny w pierwszej kolejności odnosić się do zasad, instrumentów oraz roli i znaczenia instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w ujęciu globalnym, europejskim i krajowym. Pewne propozycje w tym zakresie prezentuje tabela 1¹⁸.

¹⁷ O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” 2004, NBP, nr 179/.

¹⁸ J. Pruski, op.cit., s. 19.

Tabela 1. Propozycje nowej architektury bezpieczeństwa w UE w następstwie kryzysu

Wyszczególnienie	Propozycje
1. Ramy regulacyjne rynku finansowego w Unii Europejskiej	<ul style="list-style-type: none"> • Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego • Europejskiego Nadzoru Bankowego • Europejskich organów nadzoru nad systemami emerytalnymi i papierami wartościowymi
2. Utworzenie bankowych funduszy naprawczych w Unii Europejskiej	<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 umożliwiający 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.
3. Propozycje zmian dyrektywy CAD	<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
4. UE – reforma zasad budżetowych	<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
5. Zmiany w Dyrektywie o Systemach Gwarantowania Depozytów	<ul style="list-style-type: none"> • Podwyższenie limitu gwarancji do 100 tys. euro • Przyspieszenie wypłaty środków gwarantowanych do 20 dni roboczych • 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: J. Pruski, *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2010, nr 3.

Podsumowanie

Ostatni kryzys finansowy wyraźnie wskazał, że brak adekwatnych rozwiązań instytucjonalno-prawno-organizacyjnych przyczynił się do powstania na rynku usług finansowych baniek spekulacyjnych, które z kolei stały się źródłem poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego. W tej sytuacji wzrasta rola i znaczenie sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*) w funkcjonowaniu sektora bankowego, a nowa struktura organizacyjna nabiera znaczenia w dobie kryzysu finansowego i zawirowań na rynku usług finansowych. Analiza dotychczasowych skutków

globalnego kryzysu i doświadczeń płynących ze zmian zachodzących na rynku, zarówno w sektorze finansowym, jak w sferze realnej, pozwalają na stwierdzenie, że istnieje potrzeba dokonania rekonstrukcji sieci bezpieczeństwa finansowego i wyposażenia jej w nowe instrumenty i narzędzia służące utrzymaniu stabilności systemu bankowego w Polsce, w Europie i na świecie.

Financial safety net as a stabilizing element in banking sector performance

The last financial crisis showed that shortage of relevant solutions in institutional-legal and organizational frameworks caused the rise on the financial services market of speculative bubbles, which in consequence became sources of serious financial and economic crisis. In that situation the role and importance of the financial safety net increases in banking sector performance. The new organizational structure becomes more significant in times of financial crisis and huge frictions on the financial services market. Analysis of the current global crisis outcomes and experiences coming from changes appearing on the market, both in financial and real economy sector, leads to conclusion that financial safety net ought to be reconstructed and equipped with new instruments and tools in order to maintain the stability of banking system in Poland, Europe and worldwide.

Le filet de sécurité financière comme un élément de la stabilité du fonctionnement du secteur bancaire

La récente crise financière a mis en évidence le fait que l'absence de solutions institutionnelles, juridiques et organisationnelles adéquates a contribué à l'émergence de bulles spéculatives sur les marchés financiers, ce qui en conséquence a déclenché une grave crise économique et financière. Dans cette situation, le rôle du filet de sécurité financière dans le fonctionnement du secteur bancaire augmente et une nouvelle structure organisationnelle devient importante en période de crise financière et de turbulences sur les marchés financiers. L'analyse des effets de la crise mondiale et des expériences provenant de changements apparaissant sur le marché, tant dans le secteur financier, comme dans l'économie réelle, montre qu'il est nécessaire de reconstruire le filet de sécurité financière. Ce filet devrait avoir de nouveaux instruments pour maintenir la stabilité du système bancaire en Pologne, en Europe et dans le monde entier.