

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY  
BUDOWANIA STABILNOŚCI FINANSOWEJ  
W POLSCE

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

Wydział Nauk Społecznych

Instytut Ekonomii i Zarządzania



Helena Żukowska  
Ilona Skibińska-Fabrowska

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY  
BUDOWANIA STABILNOŚCI FINANSOWEJ  
W POLSCE

Wydawnictwo KUL  
Lublin 2018

Recenzent  
dr hab. Artur Paździor, prof. PL  
dr hab. Grzegorz Kotliński, prof. UE

Opracowanie komputerowe  
Krzysztof Abramowski

Projekt okładki  
Agnieszka Gawryszuk

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2018

ISBN 978-83-8061-633-2

Wydawnictwo KUL  
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin, tel. 81 740 93 40  
e-mail: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl)

Druk i oprawa: [volumina.pl](http://volumina.pl) Daniel Krzanowski  
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812 09 08, e-mail: [druk@volumina.pl](mailto:druk@volumina.pl)

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wprowadzenie .....                                                                                                     | 9  |
| Rozdział 1. WYZNACZNIKI STABILNOŚCI I NIESTABILNOŚCI<br>SYSTEMU FINANSOWEGO .....                                      |    |
| 1. Istota stabilności systemu finansowego i jej determinanty .....                                                     | 13 |
| 2. Niestabilność finansowa i czynniki ją wywołujące .....                                                              | 20 |
| 3. Przyczyny zakłóceń stabilności finansowej<br>w teorii ekonomii .....                                                | 23 |
| 4. Kontrowersje wokół przyczyn kryzysów finansowych .....                                                              | 33 |
| 5. Rola państwa w budowaniu stabilności finansowej .....                                                               | 38 |
| Podsumowanie .....                                                                                                     | 40 |
| Bibliografia .....                                                                                                     | 41 |
| Rozdział 2. SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO<br>JAKO KLUCZOWY MECHANIZM ZAPEWNIANIA<br>STABILNOŚCI FINANSOWEJ .....     |    |
| 1. Rodzaje mechanizmów budowania stabilności finansowej .....                                                          | 48 |
| 2. Zadania banku centralnego jako elementu sieci bezpieczeństwa finansowego .....                                      | 51 |
| 3. Fundusze gwarancji depozytów i restrukturyzacji banków<br>(w Polsce Bankowy Fundusz Gwarancyjny) .....              | 52 |
| 4. Nadzór nad rynkiem finansowym .....                                                                                 | 55 |
| 5. Konieczność i kierunki zmian w organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego<br>po Wielkim Kryzysie Finansowym ..... | 57 |
| 6. Wybrane instytucje sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym .....                                           | 60 |

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. Sieć bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej                  |     |
| – stan aktualny .....                                                 | 66  |
| 7.1. Nadzór finansowy w UE .....                                      | 67  |
| 7.2. Unia bankowa jako początki sieci bezpieczeństwa                  |     |
| na poziomie Unii Europejskiej .....                                   | 70  |
| 8. Ryzyko systemowe jako wiodący czynnik                              |     |
| zakłócający stabilność finansową .....                                | 78  |
| Bibliografia .....                                                    | 81  |
| Rozdział 3. KOMITET STABILNOŚCI FINANSOWEJ                            |     |
| JAKO PODSTAWA NADZORU MAKROOSTROŻNOŚCIOWEGO W POLSCE .....            | 85  |
| 1. Istota nadzoru makroostrożnościowego .....                         | 85  |
| 2. Charakterystyka celów, narzędzi i organizacji nadzoru              |     |
| makroostrożnościowego w Polsce .....                                  | 88  |
| 3. Tryb pracy i uprawnienia Komitetu Stabilności Finansowej .....     | 94  |
| 4. Bufor zabezpieczający .....                                        | 99  |
| 5. Bufor antycykliczny .....                                          | 100 |
| 6. Bufory instytucji                                                  |     |
| o znaczeniu systemowym .....                                          | 102 |
| 7. Środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR .....                   | 104 |
| 8. Charakterystyka działalności Komitetu Stabilności Finansowej ..... | 106 |
| Bibliografia .....                                                    | 113 |
| Rozdział 4. MINISTERSTWO FINANSÓW A BUDOWANIE                         |     |
| STABILNOŚCI FINANSOWEJ .....                                          | 115 |
| 1. Stabilność finansów publicznych .....                              | 116 |
| 2. Rozwiązania regulacyjne .....                                      | 123 |
| 3. Pomoc publiczna i antykryzysowa polityka fiskalna .....            | 128 |
| Podsumowanie .....                                                    | 134 |
| Bibliografia .....                                                    | 135 |
| Rozdział 5. NARODOWY BANK POLSKI JAKO WIODĄCA INSTYTUCJA              |     |
| CZUWAJĄCA NAD ZAPEWNIENIEM                                            |     |
| STABILNOŚCI FINANSOWEJ .....                                          | 139 |
| 1. Bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji .....        | 140 |
| 2. Rola banku centralnego w systemie płatniczym .....                 | 147 |
| 3. Bank centralny wobec problemu stabilności monetarnej .....         | 152 |
| 4. Rola polityki komunikacyjnej banku centralnego w zapewnieniu       |     |
| stabilności monetarnej .....                                          | 156 |
| Podsumowanie .....                                                    | 158 |
| Bibliografia .....                                                    | 159 |

|                                                                                                                                        |  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----|
| Rozdział 6. KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO<br>JAKO INSTYTUCJA NADZORUJĄCA DZIAŁALNOŚĆ PODMIOTÓW<br>RYNKU FINANSOWEGO .....                |  | 163 |
| 1. Organizacja nadzoru mikroostrożnościowego –<br>możliwe rozwiązania .....                                                            |  | 164 |
| 2. Instrumenty nadzoru<br>mikroostrożnościowego .....                                                                                  |  | 169 |
| 3. Rola Komisji Nadzoru Finansowego<br>w zapewnieniu stabilności<br>polskiego systemu finansowego .....                                |  | 173 |
| Podsumowanie .....                                                                                                                     |  | 176 |
| Bibliografia .....                                                                                                                     |  | 177 |
| Rozdział 7. BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY JAKO INSTYTUCJA<br>OCHRONY DEPOZYTÓW BANKOWYCH I RESTRUKTURYZACJI<br>PROBLEMOWYCH BANKÓW ..... |  | 181 |
| 1. Historia systemów gwarantowania depozytów<br>na świecie .....                                                                       |  | 181 |
| 2. Historia systemu gwarantowania depozytów w Polsce .....                                                                             |  | 184 |
| 3. Prawne podstawy działalności systemu gwarantowania depozytów w Polsce .....                                                         |  | 185 |
| 3.1. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego .....                                                                                          |  | 186 |
| 3.2. Przepisy prawa krajowego .....                                                                                                    |  | 186 |
| 3.3. Regulacje wydawane przez BFG dla uczestników<br>systemu gwarantowania .....                                                       |  | 187 |
| 4. System gwarantowania depozytów w Polsce<br>– zasady funkcjonowania .....                                                            |  | 190 |
| 4.2. Cele i zadania w działalności Bankowego<br>Funduszu Gwarancyjnego .....                                                           |  | 190 |
| 4.3. Gwarantowanie depozytów bankowych<br>– okoliczności spełnienia warunku gwarancji .....                                            |  | 191 |
| 4.4. Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów .....                                                                                  |  | 192 |
| 4.5. Zakres przedmiotowy gwarancji .....                                                                                               |  | 192 |
| 4.6. Podmioty objęte systemem gwarantowania .....                                                                                      |  | 193 |
| 4.7. Wysokość gwarancji .....                                                                                                          |  | 194 |
| 4.8. Zasady i tryb realizacji gwarancji .....                                                                                          |  | 196 |
| 4.9. Źródła finansowania działalności gwarancyjnej<br>Bankowego Funduszu Gwarancyjnego .....                                           |  | 197 |
| 5. Działalność pomocowa BFG i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji banków .....                                                    |  | 198 |
| 5.1. Ogólna charakterystyka przymusowej restrukturyzacji .....                                                                         |  | 198 |
| 5.2. Uprawnienia Funduszu w prowadzeniu przymusowej restrukturyzacji .....                                                             |  | 205 |
| 5.3. Zawieszenie działalności podmiotu w restrukturyzacji .....                                                                        |  | 207 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.4. Instrumenty przymusowej restrukturyzacji .....                                                             | 207 |
| 5.5. Obowiązki informacyjne BFG o systemie gwarantowania .....                                                  | 211 |
| 6. Statystyka restrukturyzacji i upadłości banków w kontekście działalności BFG .....                           | 211 |
| 7. Inne systemy ochrony nieprofesjonalnych uczestników<br>rynku finansowego w Polsce .....                      | 216 |
| 8. Statutowe zasady funkcjonowania<br>Bankowego Funduszu Gwarancyjnego .....                                    | 216 |
| 8.1. Szczegółowe zadania statutowe organów Funduszu<br>(Rady i Zarządu) .....                                   | 218 |
| 8.2. Gospodarka finansowa oraz tworzenie i wykorzystanie funduszy<br>systemu gwarancji depozytów w Polsce ..... | 220 |
| 9. Przepisy organizujące działalność BFG do 2024 r.<br>– regulacje epizodyczne i przejściowe .....              | 227 |
| Podsumowanie .....                                                                                              | 228 |
| Bibliografia .....                                                                                              | 229 |
| Podsumowanie .....                                                                                              | 231 |



# WPROWADZENIE

Stabilny, zrównoważony wzrost gospodarczy jest przedmiotem zainteresowania ekonomii. Warunkami jego osiągnięcia zajmują się zarówno teoretycy, badacze, jak i praktycy gospodarczy. Wszyscy badający tę problematykę są zgodni, że stabilność systemu ekonomicznego jest podstawowym dobrem, niezbędnym gospodarce jako całości. Dotyczy to zarówno jej poszczególnych sektorów, jak i wszystkich podmiotów w niej funkcjonujących (także gospodarstw domowych). Dlatego w tym kontekście można stwierdzić, że stabilność ekonomiczna jest dobrem publicznym. Ta stabilność (stabilizacja) w gospodarce jest cechą pomyślnego i równomiernego rozwoju, czyli warunkiem postępu ekonomicznego i wzrostu gospodarczego. To pewien rodzaj równowagi oraz zdolności organizmu gospodarczego do jej przywracania (samoregulujący, automatyczny mechanizm powrotu do stanu równowagi).

Po doświadczeniach ostatniego kryzysu finansowego (w tym roku minęło dziesięć lat od upadku banku Lehman Brothers, czyli symbolicznej, początkowej daty wybuchu kryzysu) znaczenie stabilności systemu finansowego dla rozwoju gospodarczego nie budzi niczyich wątpliwości. Stabilny system finansowy jest ważnym stymulatorem długookresowego wzrostu gospodarczego. Zakłócenia w jego funkcjonowaniu, zwłaszcza dotyczące destabilizacji systemu bankowego, hamują wzrost gospodarczy. Co więcej, współczesny system finansowy w warunkach globalizacji jest niezwykle podatny na przenoszenie się zaburzeń i turbulencji nie tylko pomiędzy poszczególnymi podmiotami, lecz także krajami. Utrata stabilności finansowej na poziomie jednej gospodarki przenosi się na inne, czasami bardzo odległe prze-

strzenie – stąd znaczenie stabilności finansowej jednego kraju jest równie ważne dla stabilności finansowej całego świata (wymiar globalny stabilności).

W świetle powyższych rozważań, w pełni uprawnione jest stwierdzenie, że współcześnie jednym z podstawowych celów każdego państwa jest zapewnienie długotrwałego wzrostu gospodarczego, a niezbędnym warunkiem jego realizacji jest zapewnienie stabilności finansowej. Przy czym, należy mieć na uwadze, że w wielu krajach, ze względu na strukturę sektora finansowego, kluczowe staje się utrzymanie stabilności systemu bankowego. Ponieważ, jak była już o tym mowa powyżej, stabilność systemu finansowego jest traktowana jak dobro publiczne, więc zaangażowanie instytucji publicznych w jej utrzymanie jest konieczne. Dlatego zakres, w jakim państwo bierze udział w tworzeniu i utrzymywaniu mechanizmów zapewniających stabilność jest różny. Doświadczenia ostatnich lat sprawiły, że w wielu krajach, w tym również w Polsce, wzrósł on znacząco. Nie oznacza to jednak, że został osiągnięty jakiś stan optymalny czy docelowy poziom gwarantujący stabilność systemu finansowego. Sam system podlega ciągłym, a często dynamicznym zmianom. Rodzi to konieczność (i obowiązek po stronie państwa) ciągłego modyfikowania i udoskonalania procedur oraz instytucji stabilności finansowej.

Stan wiedzy na temat istoty, anatomii oraz uwarunkowań zjawiska stabilności finansowej, a także przyczyn jej zakłócania jest nadal niewystarczający. Do tej pory nie powstała, powszechnie akceptowana, definicja pojęcia stabilności (lub niestabilności) finansowej, więc nie ma zgodności, co do pomiaru tego zjawiska. W rozwoju rynków finansowych ciągle pojawiają się zakłócenia, a zmieniające się uwarunkowania tego rozwoju implikują konieczność poszerzania wiedzy na temat stabilności systemów finansowych i mechanizmów jej budowania. Wciąż trwa dyskusja naukowa w kwestii uwarunkowań stabilności finansowej, metod jej osiągania oraz roli instytucji sieci bezpieczeństwa w procesie budowania stabilności. Wobec powyższego istnieje potrzeba systematycznego badania zjawiska stabilności finansowej, a w szczególności proponowania efektywnych mechanizmów jej kształtowania. Równocześnie z prowadzonymi badaniami naukowymi trwa przebudowa instytucji i kształtu sieci bezpieczeństwa finansowego na poziomie kraju, regionów świata i poziomie globalnym. W dużej mierze odbywa się z wykorzystaniem dorobku naukowego, ale w oparciu o doświadczenia płynące z funkcjonowania już wdrożonych rozwiązań. Z tego punktu widzenia, mając na uwadze z jednej strony stałą ewolucję systemu finansowego, a z drugiej konieczność udoskonalania przyjętych rozwiązań, warto analizować i badać instytucje zaangażowane w zapewnienie stabilności polskiego systemu finansowego.

Aktualność tematu badawczego podjętego w niniejszej monografii wynika z potrzeby kompleksowego badania teoretycznych i praktycznych aspektów instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej. W kreowaniu

stabilności, ze względu na zasadniczą rolę sieci bezpieczeństwa finansowego, jest uzasadnione postrzeganie jej jako automatycznego stabilizatora stabilności i poszukiwanie nowych możliwości jej umacniania. Dlatego w oddawanej do rąk czytelników pracy autorzy skupili się na badaniu instytucji wchodzących w skład krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego.

Ważną częścią prezentowanej pracy jest wskazanie na strategię i instytucje oddziaływania na stabilność finansową, w tym na efektywnie działającą sieć bezpieczeństwa systemu finansowego, jako istotnego narzędzia budowania stabilności tego systemu. W zależności od zasięgu oddziaływania budowanie stabilności znajduje się w gestii:

- międzynarodowych instytucji finansowych (na poziomie globalnym);
- rządów i banków centralnych, które muszą dbać o realizację polityki gospodarczej, pieniężno-kredytowej, w tym także polityki walutowej (na poziomie gospodarki kraju);
- organów nadzoru bankowego, systemów gwarancji depozytów, instytucji poprawiających;
- przejrzystość systemu oraz innych instytucji sieci bezpieczeństwa (na poziomie systemu bankowego);
- poszczególnych banków i innych instytucji systemu finansowego (na poziomie mikroekonomicznym).

W interesie wszystkich wymienionych instytucji leży działanie w warunkach, a przede wszystkim na rzecz stabilności finansowej. Niektóre instytucje troskę o stabilność finansową mają wpisaną w swoje cele ustawowe, inne traktują dążenie do stabilności finansowej jako cel niepisany, ale bardzo ważny z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego i gospodarczego.

Sieć bezpieczeństwa finansowego może mieć różny zasięg i być tworzona na poziomie systemu finansowego lub tylko sektora bankowego. Może również obejmować system finansowy jednego kraju, kilku krajów lub oddziaływać na poziomie globalnym. Sieć bezpieczeństwa finansowego może być pojmowana wąsko i szeroko. Wąskie ujęcie ogranicza sieć bezpieczeństwa do instytucji sektora bankowego – banku centralnego, nadzoru bankowego o charakterze mikroostrożnościowym, systemu gwarantowania depozytów, instytucji poprawiających przejrzystość i efektywność systemu płatniczego. W ujęciu szerokim należy włączyć do sieci bezpieczeństwa rząd i instytucje zabiegające o stabilność na poziomie całej gospodarki (prowadzące politykę makroostrożnościową).

Celem niniejszej monografii jest zaprezentowanie aktualnego kształtu sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce. Punktem odniesienia, a zarazem tłem prowadzonych rozważań będą rozwiązania przyjęte na poziomie Unii Gospodarczej i Walutowej, szczególnie w obrębie strefy euro. Po krótkim wprowadzeniu do treści monografii, rozdział pierwszy zawiera krytyczny przegląd

definicji oraz wyznaczników stabilności i niestabilności systemu finansowego. W kolejnym rozdziale zaprezentowano zagadnienia teoretyczne dotyczące konstrukcji sieci bezpieczeństwa finansowego jako kluczowego mechanizmu zapewniania stabilności finansowej. Szczególną uwagę poświęcono problematyce istoty, znaczenia i ogólnych zasad funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego. Wskazano także na konkretne instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego w strefie euro oraz w Polsce.

W kolejnych pięciu rozdziałach zostały zaprezentowane poszczególne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, przez pryzmat ich celów i zadań oraz instrumentów oddziaływania na stabilność finansową. I tak, w rozdziale trzecim został przedstawiony organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce – Komitet Stabilności Finansowej. W rozdziale czwartym została przybliżona rola i zadania Ministerstwa Finansów w kontekście budowania stabilności finansowej. Rozdział piąty zawiera rozważania na temat znaczenia Narodowego Banku Polskiego jako wiodącej instytucji, czuwającej nad zapewnianiem stabilności systemu bankowego. W rozdziale szóstym została omówiona rola Komisji Nadzoru Finansowego jako instytucji sprawującej nadzór mikroostrożnościowy nad podmiotami rynku finansowego. Rozdział siódmy zawiera analizę funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jako instytucji gwarantowania depozytów bankowych i podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie procesu *resolution* (restrukturyzacji problemowych banków).

Autorzy składają serdeczne podziękowania wszystkim, których zachęta i wsparcie duchowe motywowały do opracowania monografii. Przyjmują też na siebie odpowiedzialność za wszelkie wady przygotowanych fragmentów tego opracowania.

# WYZNACZNIKI STABILNOŚCI I NIESTABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO<sup>1</sup>

tabilność finansowa to najogólniej – zdolność systemu finansowego do zapewnienia bezkolizyjnego rozwoju, szeroko rozumiana równowaga na rynkach finansowych lub brak kryzysu finansowego. Systemy finansowe, które są dominującym elementem większości gospodarek, a cechują się dużą podatnością na zakłócenia stabilności wywoływane przez wiele czynników. Czynniki te mogą wywodzić się z różnych źródeł, a mianowicie z otoczenia zagranicznego lub makroekonomicznego, z systemu finansowego lub z systemowo ważnych instytucji finansowych.

Podtrzymywanie stabilności finansowej to jest zadanie państwa, które powinno proponować odpowiednie działania oraz dobierać konieczne instrumenty i instytucje. Jego aktywna rola w sytuacjach kryzysowych wynika z tego, że w najostrzejszej sytuacji niestabilności, gdy dochodzi do kryzysu finansowego, to ostatnim buforem bezpieczeństwa jest jego pomoc finansowa, np. w postaci wsparcia funduszami publicznymi instytucji finansowych czy innych podmiotów. Podejmowanie wysiłków, zmierzających do przeciwdziałania kryzysom finansowym, jest konieczne po to, aby minimalizować wydatki na odbudowywanie stabilności finansowej ze środków budżetu państwa.

Treść niniejszego rozdziału koncentruje się na prezentacji istoty stabilności i niestabilności finansowej, ich determinantów, czynników zakłócających stabilność oraz roli państwa w procesie budowania stabilności finansowej i przeciwdziałaniu niestabilności.

## 1. Istota stabilności systemu finansowego i jej determinanty

System finansowy jest coraz ważniejszą częścią systemu gospodarczego, który wraz z systemem politycznym i prawnym składają się na system społecz-

---

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr hab. Helenę Żukowską, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

no-gospodarczy. Jego wzrastająca wynika z lawinowego przyrostu skali aktywów funkcjonujących w jego obrębie.

System finansowy to rynki finansowe, instytucje finansowe, instrumenty finansowe i zasady na jakich działają te ogniwa (różnego rodzaju powiązania między tymi elementami)<sup>2</sup>. Inna definicja określa system finansowy jako składową trzech części: systemów rozliczeniowych i płatniczych, instytucji finansowych oraz rynków finansowych, a także zachodzących między nimi korelacji<sup>3</sup>.

System finansowy to także instytucje pracujące na użytek instytucji finansowych (infrastruktura finansowa) oraz instytucje bezpieczeństwa systemu bankowego<sup>4</sup>. Nie można pomijać w definicji współczesnych systemów finansowych takich ważnych jego elementów, jak regulacje prawne określające stosunki pomiędzy podmiotami systemu finansowego oraz zwyczaje<sup>5</sup>.

System finansowy odgrywa kluczową rolę w systemie gospodarki rynkowej, ponieważ<sup>6</sup>:

- sprawne funkcjonowanie systemu finansowego sprzyja procesom wzrostu gospodarczego i lepszemu wykorzystaniu istniejącego majątku (głównie finansowego);
- pośredniczy w gromadzeniu i alokacji oszczędności;
- dzięki niemu w gospodarce krąży pieniądź, który umożliwia podejmowanie decyzji i właściwe rozdysponowanie funduszy;
- umożliwia i ułatwia dokonywanie płatności i rozliczeń.

Funkcjonowanie rynku finansowego i gospodarki jako całości jest najbardziej efektywne w warunkach stabilności działania. System finansowy musi posiadać tę cechę ze względu na wagę jego bezkolizyjnego działania dla systemu społecznego i gospodarczego oraz permanentnie występujące zagrożenie ze strony niedoskonałości rynku (np. w postaci zakłóceń wywołanych asymetrią informacji czy pokusą nadużywania pomocy publicznej)<sup>7</sup>. Stabilny system finansowy to zasadniczy element zapewniający bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Stabilność finansowa ma wiele wymiarów i obszarów. Studia literaturowe pozwalają odnotować trzy najważniejsze podejścia do jej istoty – unikanie definiowania jej jako zjawiska zbyt wielowymiarowego, definiowanie jej jako

<sup>2</sup> S. Flejterski, B. Świecka, *Elementy finansów i bankowości*, CEDEWU, Warszawa 2006, s. 106.

<sup>3</sup> J. Chant, A. Lai, M. Illing, F. Daniel, *Essays on Financial Stability*, Bank of Canada, Technical Report No. 95, September 2003, s. 91.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: H. Żukowska, *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy (przykład Rosji po 1990 roku)*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.

<sup>5</sup> H. Żukowska, *Czynniki destabilizujące systemy finansowe – próba diagnozy dla kryzysu 2008 plus*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL, TN KUL, Lublin, 2015, tom 7 (43) 1–2/2015, ISSN 2081-1837, s. 129–170.

<sup>6</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego, styczeń 2000–czerwiec 2001*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 7.

<sup>7</sup> H. Żukowska, *Kontrowersje wokół przyczyn kryzysów finansowych*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2011, t. 3(39), s. 6–23.

przeciwieństwa niestabilności, definiowanie jej poprzez zauważalne jej cechy, przyczyny i skutki<sup>8</sup>.

Pierwsze z podejść wyraża się w przekonaniu, że jest to stan, w którym system finansowy prawidłowo wypełnia swoje funkcje, również w sytuacji pojawiających się perturbacji<sup>9</sup>. Są jednak i tacy, którzy reprezentują pogląd, że stabilność finansowa ma miejsce wtedy, kiedy nie ma kryzysu a system finansowy funkcjonuje bezkolizyjnie i nie jest narażony na zaburzenia<sup>10</sup>. Stabilność ekonomiczna odnosi się do cech sprawnie funkcjonującego organizmu (systemu ekonomicznego) i oznacza jego siłę oraz odporność na wstrząsy.

Stabilny system finansowy odgrywa zasadnicze znaczenie w transmisji impulsów polityki pieniężnej do sfery realnej. Stabilność rynków finansowych to taka sytuacja, gdy wszystkie transakcje instrumentami finansowymi dochodzą do skutku, w sposób ciągły, przy stosunkowo niezmiennych cenach, odzwierciedlających głębsze (tzw. fundamentalne) procesy gospodarcze<sup>11</sup>.

System finansowy możemy nazywać stabilnym, gdy jest zdolny do<sup>12</sup>:

- skutecznego niwelowania pojawiających się dysproporcji i zakłóceń, po części za pośrednictwem wewnętrznych (wbudowanych) mechanizmów (stabilizatorów) nie dopuszczając do wybuchu kryzysu;
- zapewnienia warunków do prawidłowego wypełnienia przez pieniądź krajowy jego funkcji (środka wymiany, miernika wartości i tezauryzacji oraz jednostki obrachunkowej).

Przegląd definicji stabilności finansowej zamieszczają autorzy opracowania *Ryzyko systemu finansowego*<sup>13</sup>. Według nich jako pierwsza pojawia się definicja stabilności finansowej, która brzmi:<sup>14</sup> „[...] to stan, w którym kluczowe instytucje finansowe są stabilne, jeśli istnieje wysoki stopień pewności, że nadal będą wypełniać swoje zobowiązania umowne bez przerwy lub pomocy z zewnątrz oraz główne rynki są stabilne, co znaczy że uczestnicy mogą bez obaw

<sup>8</sup> M. Zygierewicz, *Stabilność finansowa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia, Lublin 2013, Vol. XLVII, 3, Sectio H, s. 686.

<sup>9</sup> Z. Polański, *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] *System finansowy w Polsce*, B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), t. I, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 20–42, M. Iwanicz-Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1, s. 3.

<sup>10</sup> A. Dobrzańska, *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty*, [w:] *Stabilność systemu finansowego*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Cedewu, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>11</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego, styczeń 2000–czerwiec 2001*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 7.

<sup>12</sup> G.J. Schinasi, *Preserving Financial Stability*, *International Monetary Fund*, External Relations Department, ECONOMICISSUES 36, 2005.

<sup>13</sup> K. Jajuga, M. Karaś, K. Kuziak, W. Szczepaniak, *Ryzyko systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” 2017, nr 329, s. 29.

<sup>14</sup> A. Crocket, *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?* in *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Symposium Proceedings, Federal Reserve of Kansas City, August 1997, s. 1–2.



dokonywać transakcji na tych rynkach, które odzwierciedlają fundamentalną wartość i nie zmieniają się znacząco w krótkich okresach, gdy nie dochodzi do żadnych fundamentalnych zmian”.

W tej definicji pojawiają się dwa, z trzech istotnych elementów stabilności: instytucje i rynki finansowe, brakuje natomiast trzeciego integralnego elementu zapewniania stabilności, a mianowicie szeroko rozumianej infrastruktury rynku finansowego. Infrastruktura instytucjonalna (sieć bezpieczeństwa finansowego) i prawna jako ważne uwarunkowanie stabilności finansowej pojawia się natomiast w wielu innych opracowaniach<sup>15</sup>.

W stabilnym systemie finansowym podmioty gospodarcze mają zaufanie do instytucji finansowych, bo jego zdolność jest zapewniona do efektywnej alokacji zasobów, a także zagwarantowany dostęp do usług finansowych, takich jak: płatności, kredyty, depozyty i zabezpieczenia, a system finansowy absorbuje wstrząsy, które mogłyby destrukcyjnie wpływać na gospodarkę realną lub inne systemy finansowe<sup>16</sup>.

Stabilność trzeba rozpatrywać także przez pryzmat jej oddziaływania na system społeczno-gospodarczy. Stabilny system finansowy jest podstawą wzrostu gospodarczego i umożliwia realizację spełnianych przez niego funkcji, w tym realizowanie transakcji w zaufaniu i po cenach niepodlegających znacznym (choć krótkookresowym) wahaniom. Ponadto ułatwia eliminowanie szoków zewnętrznych, sprzyja efektywnej alokacji zasobów, w tym finansowych do gospodarki oraz skutecznej identyfikacji i zarządzania ryzykiem. Dobrze funkcjonujący system finansowy zapewnia sprawną transformację oszczędności w inwestycje, efektywną wymianę funduszy pomiędzy posiadającymi wolne środki pieniężne a poszukującymi ich, bezpieczne prowadzenie rozliczeń pieniężnych oraz transfer ryzyka i premii za ryzyko pomiędzy uczestnikami transakcji<sup>17</sup>.

Stabilny system finansowy jako warunek wzrostu gospodarczego jest podstawowym warunkiem zapewniającym rozwój gospodarki jako całości, poszczególnych jej sektorów i wszystkich podmiotów, także osób fizycznych – należy go więc traktować jako swoiste, cenne dobro publiczne. W takim kontekście troska o zapewnienie stabilności finansowej leżeć powinna w gestii władz politycznych i gospodarczych. Zwraca na to uwagę O. Szczepańska, podkreślając znaczenie stabilności finansowej, traktowanej jako jeden z celów realizowanych przez bank centralny<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Szerzej: H. Żukowska, *Stabilność i czynniki...*

<sup>16</sup> S. Duff, *The New Financial Stability regulation*, Stanford Journal of Law, „Business&Finance” 2018, No. 23, 44, s. 56.

<sup>17</sup> Patrz: H. Żukowska, *Stabilność i czynniki...*

<sup>18</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, *Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 40.



Budowanie stabilności finansowej jest zadaniem skomplikowanym, ponieważ wszelkie zmiany zachodzące w gospodarce i systemie finansowym działają na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Korzystne zmiany w gospodarce, stymulują pozytywne zmiany w systemie finansowym, a załamanie wzrostu gospodarczego i recesja pogarszają sytuację podmiotów sektora finansowego. System finansowy, mający cechy stabilności, powinien w przypadku wystąpienia zaburzeń na rynku finansowym wykazywać zdolność do samoczynnego eliminowania zakłóceń.

Według Schinasi'ego stabilność finansowa oznacza spełnianie przez system finansowy trzech warunków<sup>19</sup>:

- zasoby finansowe są efektywnie i sprawnie alokowane od oszczędzających do inwestorów;
- różne rodzaje ryzyka finansowego są prawidłowo szacowane i wyceniane, a zarządzanie nimi oceniane jest obiektywnie jako sprawne;
- zakłócenia na rynku finansowym (szoki finansowe) są skutecznie absorbowane.

Stabilność finansową można zdefiniować jako „nie wykazywanie przez system finansowy jako całość tendencji do trwałego braku płynności oraz – w przypadkach krańcowych do niewypłacalności”<sup>20</sup>.

Według G.J. Schinasi'ego ważna jest nie tylko aktualna stabilność systemu finansowego, lecz także jego zdolność do przezwycięzania problemów i identyfikacja jego wewnętrznych problemów – stąd potrzeba nieustannego monitorowania jego stanu finansowego oraz projektowanie i wdrażanie automatycznych stabilizatorów stabilności systemu finansowego<sup>21</sup>.

Pomiędzy stabilnością finansową a wzrostem gospodarczym istnieje duże sprzężenie zwrotne. Dzieje się tak, dlatego że stabilność finansowa jest uwarunkowana wzrostem gospodarczym (wzrostem produkcji), stabilnym poziomem cen (niską inflacją), czyli realizacją podstawowego celu polityki pieniężnej, równowagą bilansu płatniczego i niskim zadłużeniem zagranicznym oraz zdolnością systemu finansowego i poszczególnych jego komponentów do utrzymywania płynności<sup>22</sup>. Długotrwały wzrost gospodarczy może być realizowany wyłącznie w sytuacji stabilności finansowej. Dlatego można stwierdzić, że stabilność finansowa to jest stan pożądaný przez system społeczno-gospodarczy. Z tego powodu instytucje państwa powinny być zainteresowane jego utrzymywaniem, ze

<sup>19</sup> G.J. Schinasi, *Safeguarding financial stability: theory and practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2005.

<sup>20</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego, styczeń 2000 – czerwiec 2001*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 7.

<sup>21</sup> G.J. Schinasi, *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper No. WP/04/187, October 2004.

<sup>22</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*, „Bank i Kredyt” Marzec 2002, nr 3, s. 22.

względem na tworzenie warunków dla sprawnego rozwoju gospodarczego, ponieważ w sytuacji wystąpienia zakłóceń na rynku finansowym to właśnie one muszą się zaangażować w przywrócenie stabilności, jak też dostarczyć rynkowi wsparcia finansowego (zwrotnego lub bezzwrotnego) ze środków publicznych.

Istnieje także mocne sprzężenie zwrotne (związek) pomiędzy płynnością instytucji finansowych a stabilnością finansową całego systemu finansowego. Zakłócenia płynności w systemie finansowym oznaczają brak pewności, a ten brak zwiększa skłonność podmiotów finansowych do nerwowych i nieracjonalnych reakcji, wywołujących zachowania paniczne. Stabilność finansowa powinna być rozpatrywana w kontekście utrzymywania pewności i podtrzymywania zaufania do systemu finansowego.

Cecha stabilności systemu finansowego nie wyklucza niestabilności jego poszczególnych elementów, nawet wówczas, gdy cały system funkcjonuje efektywnie. System finansowy można zatem nazywać stabilnym do chwili, w której kłopoty pojedynczych instytucji finansowych oraz poszczególnych segmentów rynków finansowych nie przekładają się na funkcjonowanie systemu finansowego jako całości, tj. nie wpływają negatywnie na realizowanie jego zadań<sup>23</sup>.

Schinasi odróżnia stabilność finansową od stabilności monetarnej. Stabilność monetarna to jest cecha gospodarki, w której poziom cen lub stopa inflacji są stabilne w okresie jednego lub dwóch lat, co oznacza stabilność krótkookresowych agregatów pieniężnych lub krótkoterminowej stopy procentowej. Definicja stabilności finansowej jest nieco bardziej złożona i oznacza łączną (zagregowaną) stabilność najważniejszych, działających na danym rynku finansowym instytucji oraz stabilność samego rynku finansowego. Stabilny rynek finansowy nie oznacza stałych cen aktywów, ale stabilny rynek ze zmieniającymi się cenami. Dla instytucji finansowych stabilność oznacza to, że są one zdrowe i mają odpowiedni poziom kapitału, aby absorbować straty i odpowiednią płynność, aby prowadzić działalność operacyjną<sup>24</sup>.

System finansowy może być uważany za stabilny wtedy, gdy są zapewnione warunki efektywnej alokacji zasobów w czasie i przestrzeni, dokonywanej w taki sposób, by przebieg procesów ekonomicznych (takich jak: oszczędzanie, inwestowanie, udzielanie i zaciąganie kredytów, kreowanie na różnych poziomach systemu gospodarczego płynności finansowej, dystrybucja funduszy, wycena aktywów, akumulacja majątku i wzrost produkcji), ocena, wycena i zarządzanie różnymi ryzykami finansowymi oraz wypełnianie innych podstawowych funkcji systemu finansowego, będzie możliwe nawet w sytuacji wystąpienia szoku zewnętrznego czy ukształtowania się pewnych dysproporcji w systemie finan-

<sup>23</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego, styczeń 2000 – czerwiec 2001*, NBP Warszawa 2001, s. 7.

<sup>24</sup> G.J. Schinasi, *Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets*, IMF Working Paper, WP/03/121, June 2003, s. 4.

sowym. W konsekwencji, ponieważ system finansowy składa się z wielu, powiązanych ze sobą komponentów, takich jak: infrastruktura (prawna, płatnicza, rozliczeniowa i rachunkowości), instytucje (banki, ubezpieczyciele, inwestorzy instytucjonalni), rynki (pieniężny, kapitałowy terminowy) to są zakłócenia na jednym z jego komponentów i mogą podważyć stabilność całego systemu<sup>25</sup>.

Stabilność finansowa odnosi się w zasadzie do sfery finansów, ale za pośrednictwem strumieni pieniężnych przepływających przez sferę realną, w prosty sposób oddziałuje na charakter przepływów rzeczowych w gospodarce – stąd też potrzeba określenia znaczenia stabilności finansowej dla całej gospodarki.

Stabilność systemu finansowego widziana przez pryzmat całej gospodarki:

- korzystnie oddziałuje na wzrost gospodarczy<sup>26</sup>;
- stwarza warunki do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, umożliwia efektywną alokację zasobów i sprawne wykonywanie rozliczeń w gospodarce<sup>27</sup>;
- powinna motywować uczestników systemu finansowego do należytego działania, generować dla uczestników rynku informacje pomocne w podejmowaniu decyzji finansowych, zapewniać podmiotom gospodarczym i gospodarstwom domowym możliwość skutecznego reagowania na sygnały płynące z rynku<sup>28</sup>.

Stabilność finansowa ma istotne znaczenie zarówno dla gospodarki pojedynczego kraju, jak i gospodarki globalnej. Brak stabilności może się okazać niebezpieczny dla całego międzynarodowego systemu finansowego z wieloma negatywnymi następstwami dla poszczególnych gospodarek, szczególnie w sytuacji, gdy wartość aktywów finansowych wielokrotnie przewyższa światowy PKB. Z tego też względu, stabilność finansowa jest dobrem publicznym, a troska o jej zachowanie jest podstawowym zadaniem najważniejszych instytucji systemu bankowego i rządów, także na poziomie globalnym<sup>29</sup>.

Konieczna jest identyfikacja warunków stabilności finansowej. Według M. Foota istnieją cztery warunki zapewnienia stabilności finansowej i warunki uniknięcia kryzysu finansowego: stabilność monetarna (1), poziom zatrudnienia wyczerpujący dostępne zasoby siły roboczej (2), zaufanie do kluczowych instytucji finansowych i rynków w gospodarce (3) oraz nie wy-

<sup>25</sup> G.J. Schinasi, *Preserving Financial Stability*, International Monetary Fund, External Relations Department, ECONOMICISSUES 36, 2005, s. 2.

<sup>26</sup> Uważa tak m.in. A. Wojtyła, *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 6, s. 5 i nast.

<sup>27</sup> S. Adiningsih, *Comparing Banking Crisis: The Indonesian and Norway Casus*, <http://www.hia.no/oksam/circ/UGM/Reports/BankingRestIndNorw.doc>, (dostęp: 10.12.2010).

<sup>28</sup> *Financial Stability in Emerging Market Economies. A Strategy for Formulation, Adoption and Implementation of Sound Principles and Practices to strengthen Financial Systems*. BIS – IMF, Basle–Paris, April 1997, s. 9–10.

<sup>29</sup> A. Crockett, *Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy?*, Federal Reserve Bank of Kansas City Proceedings, August 1997, s. 7–36.

stępowanie ruchów cen aktywów finansowych i niefinansowych, które mogłyby podważać spełnienie dwóch pierwszych warunków (4)<sup>30</sup>. Wydaje się, że tych warunków może być jeszcze więcej, ponieważ zapewnienie stabilności finansowej należy rozważać w kolejnych wskazanych poniżej obszarach. Na stabilność systemu finansowego składają się bowiem<sup>31</sup>:

1. stabilność pojedynczych instytucji finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów dominujących w systemie bankowym (należy zatem analizować oddziaływanie na stabilność systemu bankowego banków niewypłacalnych, dużych banków transnarodowych oraz wpływ konkurencji na stabilność pojedynczych banków);
2. stabilność rynków finansowych (struktura i dominujące podmioty, poziom koncentracji i konkurencji w poszczególnych segmentach rynku, rozwój nowych instrumentów finansowych, nadzór nad rynkiem finansowym);
3. stabilność całego systemu bankowego (w odniesieniu do zadań i funkcji banku centralnego i działalności bankowości komercyjnej);
4. stabilność otoczenia instytucjonalnego (przepisy prawne i poziom ich komplikacji, jakość nadzoru bankowego, wpływ systemu gwarantowania depozytów na stabilność finansową, wpływ banku centralnego na stabilność, wpływ systemu płatniczego i rozliczeniowego na stabilność finansową);
5. stabilność otoczenia makroekonomicznego;
6. stabilność otoczenia zagranicznego.

M. Zygierewicz nie uznaje za stabilność finansową stanu, w którym równowagę na rynkach finansowych, czy unikanie niestabilności bądź kryzysu finansowego osiąga się poprzez wsparcie udzielone instytucjom finansowym, w tym systemowo ważnym, przez władze regulacyjne bądź finansowe<sup>32</sup>.

Według Europejskiego Banku Centralnego „stabilność finansowa to stan, w którym nie dochodzi do kumulacji ryzyka systemowego”. Odwrotnością stabilności jest niestabilność finansowa.

## 2. Niestabilność finansowa i czynniki ją wywołujące

W jednym z ujęć teoretycznych – stabilność systemu finansowego pojmuję się jako stan przeciwstawny niestabilności finansowej, w którym nie występują sytuacje zagrażające wybuchem kryzysu finansowego<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> M. Foot, *What is financial stability and How do we get it?*, The Roy Bridge Memorial Lecture, Financial Services Authority, April 2003.

<sup>31</sup> Patrz: H. Żukowska, *Stabilność i czynniki...*

<sup>32</sup> M. Zygierewicz, *Stabilność finansowa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia, Lublin 2013, Vol. XLVII, 3, Sectio H, s. 686.

<sup>33</sup> Pringle R., *The pursuit of financial stability – an outsider view*. *Central Banking*, Vol. XV. No. 2, November, 2004, s. 56–65.

Aby zilustrować, jak szeroki jest zakres kategorii stabilności finansowej należy stwierdzić, że<sup>34</sup>:

- system finansowy **jest stabilny**, kiedy jego funkcjonowanie nie zagraża utrudnieniami dla gospodarki,
- system finansowy **wchodzi w stan niestabilności**, jeżeli zagraża utrudnieniami w funkcjonowaniu gospodarki;
- system finansowy **jest w stanie niestabilności**, jeżeli utrudnia funkcjonowanie gospodarki i zagraża intensyfikacją i kontynuacją utrudnień.

Niestabilność systemu finansowego (bankowego) to jest sytuacja, kiedy system finansowy (bankowy) jako całość nie realizuje poprawnie postawionych przed nim funkcji. Parafrazując definicję EBC „niestabilność finansowa” to jest stan, w którym dochodzi do kumulacji ryzyka systemowego. Brak stabilności finansowej (niestabilność lub wystąpienie kryzysów finansowych) jest o tyle istotne, o ile niesie za sobą konieczność interwencji instytucji publicznych i ewentualne finansowanie kosztów utraty stabilności<sup>35</sup>.

J. Chant zaleca odróżnianie niestabilności finansowej od niestabilności makroekonomicznej. Wskazuje na fakt, że niestabilność finansowa ma swoje bezpośrednie źródło w szeroko rozumianych rynkach finansowych, natomiast niestabilność makroekonomiczna znajduje swoje źródło w szokach popytowych i podażowych<sup>36</sup>. Szoki te wpływają na kondycję finansową gospodarstw domowych i przedsiębiorstw i mają wpływ na system finansowy. Jednak w tym przypadku ewentualna niestabilność finansowa jest skutkiem niestabilności makroekonomicznej.

Niestabilność finansowa:

- występuje wtedy, gdy szoki w systemie finansowym zakłócają przepływ informacji tak, że system finansowy nie może już wykonywać swojego zadania kierowania funduszy do podmiotów z produktywnymi możliwościami inwestycyjnymi<sup>37</sup>;

<sup>34</sup> G.J. Schinasi, *Safeguarding financial stability: theory and practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C. 2005, s. 89.

<sup>35</sup> Szacunki kosztów niestabilności w systemach bankowych znajdują się m.in. w: G. Caprio, D. Klingebiel, *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, World Bank Research Working Paper, No. 1620, July 1996, s. 60; and World Bank, *Asian Growth and Recovery Initiative*, 1999; G. Hoggarth, R. Reis, V. Saporta, *Cost of banking system instability: some empirical evidence*, Bank of England 2001, S. Claessens, D. Klingebiel, L. Laeven, *Resolving Systemic Financial Crises: Policies and Institutions*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3377, 2004, Fitch Ratings 2004.

<sup>36</sup> J. Chant, *Financial Stability as a Policy Goal*, Essays on Financial Stability 95, Bank Canada 2003, s. 4.

<sup>37</sup> F.S. Mishkin, *The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers, in Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Symposium Proceedings, Federal Reserve of Kansas City, August 1997, s. 62.

- to są szoki, które pogłębiają istniejącą asymetrię informacji, aż do stanu, w którym normalne pośrednictwo finansowe zostaje zatrzymane<sup>38</sup>;
- to jest podwyższone ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego<sup>39</sup>;
- to są warunki na rynkach finansowych, które szkodzą lub mogą zaszkodzić wydajności gospodarki poprzez ich wpływ na działanie systemu finansowego<sup>40</sup>;
- dotyczy okresów, w których duża liczba osób, niezależnie czy są to gospodarstwa domowe, firmy czy rządy, doświadczają kryzysów finansowych, które nie wynikają bezpośrednio z ich poprzednich zachowań, ale te kryzysy łącznie mają poważne skutki makroekonomiczne<sup>41</sup>.

Narastający brak stabilności finansowej przejawia się w kolejnych stanach pogarszającej się stabilności<sup>42</sup>:

1. kruchość finansowa, gdy widoczne są mankamenty, ale system finansowy jest zdolny do wykonywania swoich funkcji;
2. niestabilność finansowa, gdy mankamenty zaczynają utrudniać świadczenie usług finansowych;
3. kryzys finansowy, w przypadku gdy realizacja normalnych funkcji ustaje.

Zatem powstawanie niestabilności finansowej to proces prowadzący od stabilności do niestabilności finansowej – (stabilność – kruchość – niestabilność – kryzys).

Niestabilność systemu finansowego oznacza, że<sup>43</sup>:

- a) system finansowy jest wytrącony ze stanu równowagi i darzony niskim zaufaniem otoczenia;
- b) występują poważne zakłócenia w funkcjonowaniu, bądź braki w infrastrukturze systemu bankowego (w obszarze instytucji rozliczeniowych, płatniczych, nadzorczych czy gwarancyjnych);
- c) podstawowe rynki finansowe są niezdolne do odbudowywania płynności w warunkach napływu zakłóceń z zewnątrz.

Chant zwraca uwagę na różne odmiany kryzysów – począwszy od walutowego, bankowego, załamania giełdowego czy kryzysów na innych segmen-

<sup>38</sup> A.A. Alawode, M. Al. Sadek, *What is Financial Stability?*, Central Bank of Bahrain, Financial Stability paper Series, 2009, No. 1(3), s. 9.

<sup>39</sup> E. Davis, *A Typology of Financial Instability*, Oesterreiche Nationalbank, „Financial Stability Raport” 2001, No. 2, s. 92.

<sup>40</sup> J. Chant, *Financial Stability...*, s. 3.

<sup>41</sup> W. Allen, G. Wood, *Defining and Achieving Financial Stability*, „Journal of Financial Stability” 2006, No. 6, s. 8–9.

<sup>42</sup> A.A. Alawode, M. Al. Sadek, *What is Financial...*, s. 19.

<sup>43</sup> O.A. Łakszina, E.N. Czektariewa, *Analiz finansowej stabilności: praktyka i metodologia*, „Dzienniki i KREDIT” 2005, nr 10, s. 25.



tach rynku finansowego<sup>44</sup>. Jednakże na mocne powiązania kapitałowe i organizacyjne elementów rynku finansowego, kryzys na jednym rynku dość szybko przenosi się na pozostałe rynki.

Najostrzejszą formą niestabilności finansowej jest kryzys ogarniający cały system finansowy. Jest to zjawisko groźne dla całej gospodarki, ze względu na wysokie koszty społeczne i gospodarcze, a dodatkowo trudne do przeciwdziałania i wyeliminowania. Koszty finansowe kryzysów to spadek PKB, koszty fiskalne kryzysu, zahamowanie eksportu i odpływ inwestycji zagranicznych, ograniczenie dostępności kredytu oraz spadek inwestycji, szybki wzrost/spadek cen aktywów, wzrost inflacji, straty instytucji finansowych i inne. Natomiast do kosztów społecznych można zaliczyć: wzrost bezrobocia, wzrost zubożenia i nieuzasadnioną redystrybucję dochodów, utrata zaufania w systemie finansowym i w obrocie gospodarczym, spadek zaufania do władz politycznych, pogorszenie wizerunku kraju na arenie międzynarodowej.

### 3. Przyczyny zakłóceń stabilności finansowej w teorii ekonomii

Ponieważ niestabilność systemu finansowego może uniemożliwić skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej, sprzyjać załamaniu wzrostu gospodarczego i prowadzić do recesji, istotne jest zidentyfikowanie czynników warunkujących stabilność systemów finansowych (czy też potencjalnych czynników je destabilizujących).

Wśród ekonomistów – począwszy od J.M. Keynesa<sup>45</sup>, H. Minskiego<sup>46</sup> do Ch.P. Kindlebergera<sup>47</sup> – rozpowszechniono pogląd, że system finansowy jest fundamentalnie niestabilny. Hipoteza niestabilności finansowej Minskiego wywodzi się od obserwacji ekonomii kapitalizmu, że w systemie finansowym okresy inflacji przeplatają się z okresami deflacji. O ile zwolennicy klasycznej ekonomii uważają, że gospodarka poprzez mechanizm rynkowy wraca samoistnie do równowagi rynkowej, o tyle system finansowy ma skłonność do wchodzenia w stan niestabilności wywoływany przez różne czynniki, w tym także występujące integralnie w działalności instytucji finansowych. Te czynniki to są, np. chciwość i dążenie do zysku za wszelką cenę, podejmowanie różnorodnych rodzajów ryzyka w działalności, niedopasowanie transformacji terminów i ryzyka oraz struktury aktywów i pasywów bilansu, a także inne<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> J. Chant, *Financial Stability...*, s. 3.

<sup>45</sup> Patrz: J.M. Keynes, *The General theory of Employment, Interest and Money*, 1936.

<sup>46</sup> H.P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, 1986, H.P. Minsky, *Financial Crises: Systemic or Idiosyncratic*, Levy Econ. Of Bard C, Working Paper No. 51, 1991.

<sup>47</sup> Ch.P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, 4<sup>th</sup> ed. 2000.

<sup>48</sup> S. Duff, s. 52.

Teoretycy ekonomii podejmowali wyzwanie, by wyjaśnić przyczyny kryzysów finansowych. Teorie wyjaśniające występowanie kryzysów w kolejności ich powstawania to:

1. monetarystyczne teorie kryzysów;
2. empiryczne teorie kryzysów;
3. keynesowskie teorie kryzysów;
4. teorie psychologiczne;
5. teorie fundamentalne i paniczne przyczyn kryzysów;
6. teoria akceleratora (mnożnika) finansowego;
7. teorie zarażania kryzysem;
8. mikroekonomiczne teorie kryzysów;
9. teorie kryzysów walutowych.

### Monetarystyczne teorie kryzysów

Teorie monetarystyczne to są najstarsze teorie kryzysów finansowych. Monetarysty (Friedman i Schwartz) w 1963 r. wskazywali na bezpośredni związek kryzysów finansowych z paniką bankową, a właściwie utożsamiali kryzys bankowy z paniką bankową. Panika bankowa prowadzi do zakłóceń w podaży pieniądza na rynku, co powoduje spadek aktywności gospodarczej. Monetarysty nie dostrzegali gwałtownego spadku cen i w efekcie bankructw wielu przedsiębiorstw, które, będąc przyczyną kryzysów, nie musiały powodować „paniki bankowej”, doprowadzały natomiast do zmniejszenia podaży pieniądza. Taką sytuację w 1986 r. Anna Schwartz nazwała „kryzysem pseudofinansowym”<sup>49</sup>. Pomoc publiczna w sytuacji pseudokryzysu jest niewskazana, gdyż obniża to efektywność działalności gospodarczej – ratowane są podmioty, które powinny upaść. Ponadto pomoc publiczna może doprowadzić do nadmiernej podaży pieniądza i stymulować inflację<sup>50</sup>.

Bordo, i wspomniana tu Schwartz, w późniejszej wspólnej pracy oddzielają kryzys finansowy od paniki bankowej<sup>51</sup>. Jako zapowiedzi kryzysu finansowego wskazują spadek cen różnych dóbr, spadek wartości waluty krajowej, upadłości dużych firm, niewypłacalność z powodu różnych rodzajów zadłużenia. Niestabilnością finansową tego typu zajmuje się rząd z kredytodawcą ostatniej instancji, którzy dostarczają systemowi finansowemu płynności<sup>52</sup>. Mogą również podejmować inne decyzje przywracające korzystne warunki

<sup>49</sup> A.J. Schwartz, *Real and pseudo-financial crises*, [w:] *Financial crises and the world banking system*, red. F. Capie, E. Geoffrey, Woods, 1986., s. 11–15.

<sup>50</sup> W. Szpringer, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa 2001, s. 26.

<sup>51</sup> M. Bordo, B. Eichengreen, D. Klingebiel, M.S. Martinez-Peira, *Is crisis problem growing more severe?*, „Economic Policy, A European Forum” 2000, Nr 32, s. 3–90.

<sup>52</sup> Analogiczne podejście reprezentują autorzy: B. Eichengreen, R. Portes, *The anatomy of financial crises*, „National Bureau of Economic Research Working Paper” January 1987, No. 8716.



ki funkcjonowania rynków i działalności gospodarczej. Monetaryści przywiązują umiarkowaną wagę do zmienności cyklicznych, ponieważ z założenia mają skłonność do analizowania gospodarki, wyłącznie przez pryzmat zjawisk monetarnych. Uważają, że w kryzysie lat 30. XX w. załamanie systemu bankowego było zarówno przyczyną, jak i skutkiem załamania gospodarczego. Kryzys finansowy wspomnianych lat 30. został zapoczątkowany podwyżkami stóp procentowych pod koniec 1928 r. przez System Rezerwy Federalnej (FED). Kryzys bankowy roku 1930, w opinii monetarystów, stanowił załamek kryzysu gospodarczego. Kryzys ten był postrzegany jako zjawisko głównie monetarne, spowodowane kumulatywnym spadkiem mnożnika pieniężnego. Przy braku dostatecznie ekspansywnej polityki monetarnej, podaż pieniądza zmniejszyła się bardzo szybko, prowadząc do recesji. Poprzez zredukowanie liczby przyczyn wywołujących kryzysy finansowe, jedynie do zjawisk pieniężnych. Jednak niektórzy monetaryści poszli tak daleko, że zaprzeczają istnieniu ryzyka systemowego odnoszącego się wyłącznie do banków. Kaufman twierdzi, na przykład, że banki nie są bardziej delikatne niż przedsiębiorstwa niebankowe oraz, że ryzyko zarażenia wywodzące się z możliwości bankructwa banku nie jest większe<sup>53</sup>. To podejście w oczywisty sposób bardzo zawęża możliwość wykorzystania merytorycznej argumentacji do wyjaśnienia zjawiska kryzysów, gdyż ma skłonność do eksponowania roli stabilności pieniężnej w utrzymywaniu dobrego stanu systemu finansowego (stabilności finansowej)<sup>54</sup>.

Podsumowując poglądy monetarystów na temat przyczyn kryzysów finansowych, należy zauważyć, że według monetarystów „kryzysy finansowe są zawsze pochodzenia pieniężnego” (niedostateczny wzrost agregatów monetarnych lub nieodpowiedni poziom stóp procentowych). Kładą nacisk na znaczenie stabilności monetarnej, a lekceważą wrodzone przyczyny słabości banków.

### Empiryczne teorie kryzysów

Te teorie polegają na szczegółowej analizie pojedynczych kryzysów finansowych. Ich celem nie było formułowanie uogólnień na temat poszczególnych przypadków niestabilności, ale prezentacja przyczyn, przebiegu i skutków pojedynczych zjawisk kryzysowych. Rozwinięcie monetarystycznej teorii kryzysów zaproponowali Minsky i Kindleberger, którzy uważali, że w kryzysie zawiera się spadek cen aktywów, upadłości przedsiębiorstw w sektorze finansowym oraz niefinansowym, a dodatkowo naruszenie stabilności działalności

<sup>53</sup> H. Kaufman, *Debt: the threat to financial stability*, [w:] *Debt, financial stability, and public policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 1986.

<sup>54</sup> T. Timmermans, *Monitoring the macroeconomic determinants of banking system stability*, „BIS Papers” March 2001, No. 1, s. 120–121.

rynku walutowego. Zaproponowali, aby w sytuacji, gdy któraś ze wspomnianych wyżej okoliczności zacznie negatywnie oddziaływać na gospodarkę, podjęta została interwencja władz<sup>55</sup>. Podejście empiryczne do kryzysów finansowych, oparte na analizie wybranych informacji i badaniu różnych epizodów kryzysów posiada pewne wady. Koncentrując się na badaniu aktualnych kryzysów, nie ma pełnych możliwości bezbłędnej oceny i wyeliminowania ryzyka destabilizującego systemy finansowe. Co więcej, wadą podejścia empirycznego jest to, że często prowadzi do przypisywania każdej nadmiernej zmienności na rynkach finansowych cech problemów systemowych, a tymczasem często są to zjawiska przypadkowe.

### Teorie keynesowskie

W podejściu keynesistowskim przyczyn kryzysów finansowych doszukuje się w wahaniach (spadkach) popytu globalnego. Według tej szkoły przy ocenie ryzyka kryzysu finansowego powinno się brać pod uwagę głównie prawidłowości związane z kształtowaniem się elementów zagregowanego popytu. Jednakże wskazywanie pogorszenia koniunktury gospodarczej jako przyczyny kryzysu finansowego nie jest precyzyjne. Podczas gdy kierunek cyklu koniunkturalnego wywiera oczywisty wpływ na stabilność systemu finansowego, to nie każdej fazy recesji towarzyszy systemowy kryzys finansowy<sup>56</sup>. Keynesowskie przyczyny kryzysów twierdzące, że przyczyną kryzysów jest niewystarczający popyt globalny akcentują czynniki cykliczne, które uważają za główne determinanty kryzysów finansowych. Lekceważą natomiast niecykliczne przyczyny kryzysów finansowych, co należy uznać za ich wadę.

### Teoria asymetrii informacji

Kolejna teoria wyjaśniająca przyczyny kryzysów finansowych, to jest model asymetrii informacji, opisany przez Mankiwą i Mishkina. Z ich punktu widzenia asymetria informacji, a następnie hazard moralny (ang. *moral hazard*) i wybór losowy lub negatywna selekcja (ang. *adverse selection*) mogą prowadzić do załamania w kanałach informacyjnych systemu finansowego. Zjawiska te mogą istotnie zaciemniać informację dostępną dla banków o jakości dłużników, czy informacje o rynku. To z kolei może prowadzić do nierozważnego przyznawania kredytów, co może być szkodliwe dla najbardziej wypłacalnych dłużników, nawet wtedy, gdy akceptują warunki oprocentowania, które są zyskowe dla instytucji kredytowych. Co więcej, jest to rodzaj sytuacji, którą Mishkin podaje w swojej definicji kryzysu finansowego: „kryzys finan-

<sup>55</sup> H. Minsky, P. Hyman, *Financial stability revisited: the economics of disaster*, [w:] *Reappraisal of the Federal Reserve discount system*, The Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington 1972, s. 95–136; Ch.P. Kindleberger, *Manias...*

<sup>56</sup> H. Żukowska, *Stabilność i czynniki...*

sowy jest zakłóceniem dla rynków finansowych, w których problemy wyboru losowego i hazardu moralnego stają się gorsze na tyle, że rynki finansowe nie są w stanie efektywnie skierować środków pieniężnych do tych inwestorów, którzy mają najbardziej produktywne możliwości ich zainwestowania”<sup>57</sup>.

Według W. Szpringera model kryzysu finansowego obejmuje trzy, kluczowe elementy: asymetrię informacji, negatywną selekcję i hazard moralny. Asymetria informacji nie pozwala stronie angażującej się finansowo podjąć właściwej decyzji i wywołuje dwa pozostałe zjawiska. Przed zawarciem kontraktu może wystąpić negatywna selekcja, a po jej zawarciu – hazard moralny<sup>58</sup>.

Dokonując analizy istoty i anatomii różnych kryzysów finansowych w USA, Mishkin zwraca uwagę na trzy, ogólne prawidłowości, które często występują na początku kryzysu finansowego. Są to: pogarszająca się możliwość spłaty pożyczek, rosnący poziom realnych stóp procentowych oraz zmienność cen aktywów. Ten pierwszy czynnik pasuje dokładnie do zakresu działalności bankowej. Ze względu na specyficzne relacje, jakie banki utrzymują ze swoimi klientami, i dzięki ich zgromadzonej wiedzy instytucje kredytowe posiadają zdecydowaną przewagę komparatywną w odniesieniu do zarządzania ryzykiem kredytowym, co umożliwia im zmniejszenie problemu asymetrii informacji. Ta przewaga może ulec zmianie, jeśli otoczenie stanie się bardziej niestabilne. Wzrost realnych stóp procentowych stanowi drugi czynnik niestabilności finansowej, rozpoznanej przez Mishkina. Z jednej strony wyższe realne stopy procentowe mogą być poniesione jedynie przez tych kredytobiorców, których projekty inwestycyjne są wystarczająco zyskowne. Ten znaczny stopień zyskowności jest zasadniczo powiązany ze wzrastającym poziomem ryzyka. Z drugiej strony najbardziej wiarygodni kredytobiorcy są ofiarami dyskryminacji, jeżeli bank w rezultacie niemożności oceny indywidualnych poziomów ryzyka narzuca jednolite warunki kredytowe wszystkim klientom. Poprzez powiększanie się tej dyskryminacji wzrost realnych stóp procentowych skłoni najbardziej wypłacalnych uczestników do opuszczenia rynku. Trzeci czynnik, czyli wzrost zmienności cen aktywów, jest bardzo zbliżony do ryzyka rynkowego. Wywiera swój wpływ poprzez gwarancje kredytowe, których istnienie umożliwia zminimalizowanie problemów hazardu moralnego i wyboru losowego. Zmniejszanie się wartości gwarancji (jako kary związanej z niewywiązywaniem się z płatności) staje się mniej dotkliwym środkiem zniechęcającym, bowiem gwarancje te tracą część swojej wartości. Banki są nie tylko potencjalnymi ofiarami hazardu moralnego i wyboru losowego, lecz także mogą również czerpać korzy-

<sup>57</sup> N.G. Mankiw, *The allocation of credit and financial collapse*, „The Quarterly Journal of Economics” August 1986, Vol. 101(3), s. 455–470; F.S. Mishkin, *Asymmetric information and financial crises: a historical perspective*, „National Bureau of Economic Research Working Paper” 1990, No. 3400, s. 3–39.

<sup>58</sup> W. Szpringer, *Bezpieczeństwo systemu bankowego...*, s. 27.

ści z tego mechanizmu. W razie trudności spowodowanych pogarszaniem się zdolności kredytowych klientów lub spadkiem wartości rynkowej ich portfela ubezpieczeniowego, niektóre banki mogą być kuszone zaangażowaniem się w ryzykowne czynności na zasadzie podejmowania ryzyka, by przetrwać. Podobnie jest z postrzeganiem przez banki istnienia bezwarunkowej należności gwarancji, np. zgodnie z zasadą TBTF (ang. *Too Big To Fail*) oraz nadmiernie hojnego systemu gwarantowania depozytów, co może skłaniać niektóre instytucje kredytowe do preferowania zbyt ryzykownych inwestycji<sup>59</sup>.

### Teorie psychologiczne

Występowanie kryzysów finansowych tłumaczą także coraz popularniejsze w ostatnich czasach teorie psychologiczne (behawioralne). Po aspekty psychologiczne wskazywane jako przyczyny kryzysów sięgnięto, gdy ich występowania nie udawało się wyjaśnić znanymi już przyczynami. Nasuwały się natomiast takie wytłumaczenia, jak: tzw. efekt zarażenia (ang. *contagion*), „pokusa nadużycia” (ang. *moral hazard*)<sup>60</sup>, „selekcja negatywna” i „wybór losowy” (ang. *adverse selection*) „efekt domina”, „samospełniające się przepowiednie”<sup>61</sup>, a także „instynkt stadny” i „owczy pęd inwestorów” (ang. *herding*) lub „efekt naśladownictwa”<sup>62</sup>.

Wielu ekonomistów wśród przyczyn kryzysów wymienia również taką cechę natury ludzkiej, jaką jest chciwość i dążenie do szybkiego wzbogacenia się przejawianą na różnych poziomach decyzyjnych – pojedynczych osób czy firm, ale też dużych korporacji i instytucji finansowych.

### Teorie fundamentalne i paniczne przyczyn kryzysów

Z czynnikami psychologicznymi wiążą się paniczne teorie kryzysów. Tirole identyfikuje już fundamentalne i paniczne przyczyny kryzysów<sup>63</sup>. Teorie uznające przyczyny fundamentalne kładą nacisk na słabości gospodarki, jako podstawowe przyczyny kryzysów (np. wahania koniunktury). Fundamentalne przyczyny kryzysów (np. konkurencja ze strony eksportu z Chin i długotrwała recesja w Japonii) wywołały kryzys w Azji w latach 90. ubiegłego wieku<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> T. Timmermans, *Monitoring...*, s. 120.

<sup>60</sup> K. Rybiński, *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych*, Materiały z Konferencji Rady Naukowej PTE z 18 czerwca 1998 r., Warszawa 1998.

<sup>61</sup> R. Chang, A. Velasco, *A model of financial crises in emerging markets*, „The Quarterly Journal of Economics” May 2001, Vol. 116, No. 2, s. 489–517; D.W. Diamond, P.H. Dybvig, *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 24, No. 1, Winter 2000, s. 14–23.

<sup>62</sup> J.K. Galbraith, *A short story of financial euphoria. financial genius is before the fall*, Whittle Direct Books, Chicago 1990.

<sup>63</sup> J. Tirole, *Financial crises, liquidity, and the international monetary system*, Princeton University, 2000, s. 3.

<sup>64</sup> G. Corsetti, P. Pesenti, N. Roubini, *Paper tigers? A model of Asian crisis*, „European Economic Review” 1999, No. 43, s. 1211–1236; C. Burnside, M. Eichenbaum, S. Rebello, *Hedging*

Według Krugmana, przyczyny fundamentalne to są wewnętrzne sprzeczności polityki gospodarczej<sup>65</sup>. Za fundamentalną przyczynę kryzysów finansowych Allen uważa też zjawisko pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*). Przyczyny kryzysów o charakterze „paniki” zostały zmodyfikowane przez teorie kryzysów występujących pod wpływem „runu na banki”, sformułowane przez Bryanta i Diamonda i Dybviga<sup>66</sup>. Teorie te dowodzą, że w każdej sytuacji mogą być dwie równowagi na rynku finansowym (bankowym) – dobra i zła. Dobra występuje, gdy inwestorzy wierzą, że nie dojdzie do kryzysu, nie wycofują swego kapitału z rynku – i do kryzysu nie dochodzi. Zła równowaga (nierównowaga) ma miejsce wtedy, gdy inwestorzy wierzą, że kryzys wystąpi i kryzys występuje, dlatego, że oni w to wierzą i wszyscy jednocześnie chcą wycofać się z rynku<sup>67</sup>. W tym miejscu należy także wspomnieć o modelu Radeleta i Sachsa, w którym za ważny katalizator zjawisk kryzysowych, a nawet pierwotną przyczynę kryzysu uważa się nasilenie paniki inwestorów i ich nerwowe zachowania na rynku finansowym<sup>68</sup>. Żywiecka krytycznie ocenia ten model, uważając, że poszukiwanie przyczyn kryzysu w kaprysach inwestorów, ich irracjonalnym zachowaniu i błędach w percepcji jest „płytkie”, aczkolwiek dalej przyznaje, że w pewnych wypadkach inwestorzy postępują irracjonalnie<sup>69</sup>.

### Teorie zarażania kryzysem

Wielu autorów uważa, że katalizatorem kryzysów finansowych jest „zarażanie”. Zmiany w poziomie stabilności finansowej, prowadzące do niestabilności i kryzysów przenoszą się przez instytucje finansowe, rynki finansowe i infrastrukturę instytucjonalną i prawną systemu finansowego oraz system bankowy. Kanały transmisji w systemie finansowym mogą stać się kanałami przenoszenia kryzysów na zdrowe systemy finansowe i wtedy dochodzi do zarażania kryzysami finansowymi (ang. *contagion*). Wyodrębnia się różne kanały transmisji problemów systemów finansowych w efekcie „zarażania”<sup>70</sup>:

*and financial fragility in fixed exchange rate regimes*, „European Economic Review” 2001, No. 45, s. 1151–1194.

<sup>65</sup> P. Krugman, *A model of balance-of-payment crisis*, „Journal of Money Credit and Banking” 1979, No. 11, s. 311–325.

<sup>66</sup> J. Bryant, *A model of reserves, bank runs and deposit insurance*, „Journal of Banking and Finance” 1980, No. 43, s. 749–761; D.W. Diamond, P.H. Dybvig, *Bank runs...*, s. 401–419.

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat: H. Cole, T. Kehoe, *A selffulfilling debt crisis*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Staff Report 211, July 1998; R. Chang, A. Velasco, *Liquidity crisis in emerging markets: theory and policy*, [w:] *NBER Macro Annual*, red. B. Bernanke, J. Rotemberg, MIT Press, Cambridge 1999.

<sup>68</sup> Zobacz: S. Radelet, J. Sachs, *The onset of the east asian financial crisis*, „NBER Working Paper” August 1998, No. W6680.

<sup>69</sup> H. Żywiecka, *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia międzynarodowych przepływów kapitału*, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>70</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa...*, Część II, s. 20. Za: M. Sbracia, A. Zahini, *Crises and contagion: the role of the banking system*, „BIS Papers” March 2001, No. 1, s. 241–260.

- za pośrednictwem powiązań handlowych (niewypłacalność kontrahentów z różnych krajów);
- za pośrednictwem wzajemnych powiązań między bankami i instytucjami finansowymi (poprzez systemy płatnicze czy rynek międzybankowy, tzw. rozlewanie się kryzysu, ang. *spillover effect*);
- za pośrednictwem rynków finansowych – dużą rolę odgrywają powiązania rynków i zachowania inwestorów, prowadzące do „efektu domina”.

Goodhart wspomina o innych potencjalnych kanałach transmisji efektu „zarażenia”, na przykład przez rynek międzybankowy<sup>71</sup>, o czym piszą także Cocco i in., Elsinger i in., Furfine, Upper i Worms<sup>72</sup>. Wells analizuje kanał „reputacji”, kiedy problemy jednego banku oddziałują na ceny rynku finansowego<sup>73</sup>. Jeszcze innym kanałem transmisji są podobne warunki, jakie wytworzyły się w jednym czasie dla wielu innych banków<sup>74</sup>.

#### Mikroekonomiczne teorie kryzysów

Mikroekonomiczne teorie kryzysów finansowych to są jedne z nowszych koncepcji. Według tych teorii przesłanki kryzysów to są czynniki sprawcze szczebla mikroekonomicznego, tj. wywodzące się z pojedynczych instytucji finansowych. Należy tu wskazać złe zarządzanie, nadmierne zadłużenie czy złą politykę inwestycyjną<sup>75</sup>. Zagrożenie kryzysami finansowymi może pochodzić zarówno od podmiotów sektora finansowego, jak i sektora realnego. Nieefektywność szczebla mikroekonomicznego nawet przy dobrych podstawach makroekonomicznych gospodarki może doprowadzić do zakłóceń na rynku finansowym<sup>76</sup>. Szczególnie duży wpływ na zagrożenie kryzysami finansowymi wywierają instytucje ważne dla konkretnego elementu systemu finansowego, np. silnym zagrożeniem stabilności systemu bankowego są problemy banków systemowo ważnych, dominujących w systemie banko-

<sup>71</sup> C. Goodhart, *Some new directions for financial stability? Per Jacobsson lecture*, BIS, Basle 2004, s. 2–3.

<sup>72</sup> J.F. Cocco, F.J. Gomes, N.C. Martins, *Lending relationships in the interbank market*, London Business School, draft, 2003; H. Elsinger, A. Lehar, M. Summer, *Risk assessment of banking systems*, Mimeo, Oesterreichische Nationalbank, 2002; C. Furfine, *Interbank exposures: quantifying the risk of contagion*, „BIS Papers” June 1999, No. 70; C. Upper, A. Worms, *Estimating bilateral exposures in the German interbank market: is there a danger of contagion?*, „BIS Papers” March 2001, No. 1.

<sup>73</sup> S. Wells, *Uk interbank exposures: systemic risk implications*, „Financial Stability Review” December 2002, s. 175–182.

<sup>74</sup> R. Cifuentes, G. Ferrucci, H. S. Shin, *Liquidity risk and contagion*, Bank of England, Work in Progress, January 2004.

<sup>75</sup> H. Żywiecka, *Przyczyny i mechanizmy...*, s. 34.

<sup>76</sup> Potwierdza to kryzys w 1997 r. w Korei. Pisze o tym M. Ćmikiewicz, *Nieefektywność zarządzania na poziomie mikro jako przyczyna kryzysu walutowego (na przykładzie Korei Południowej)*, NBP, Warszawa 2000.



wym (pod względem funduszy własnych, aktywów, kredytów, depozytów czy innych cech).

### Teoria akceleratora (mnożnika) finansowego

Zrozumienie powstawania i transmisji sygnałów w systemie finansowym i gospodarce zjawisk prowadzących do powstawania kryzysów wymaga opisu kategorii akceleratora finansowego. Akcelerator finansowy pokazuje mechanizmy transmisji kryzysu na zjawiska makroekonomiczne. Akcelerator finansowy obejmuje powiązania pomiędzy skalą inwestycji w gospodarce (a co za tym idzie, realnym PKB) a ceną pożyczania pieniądza, która jest ogniwem łączącym zjawiska finansowe z gospodarką realną. Akcelerator może być także katalizatorem zjawisk kryzysowych. Wskazuje związek pomiędzy kryzysem finansowym a stratami w realnym PKB oraz pokazuje możliwość wywołania kryzysu finansowego przez niestabilność cen aktywów. Odzwierciedla efekt rozprzestrzeniających się zjawisk szokowych poprzez decyzje inwestorów, wynikające ze zmiany polityki kredytowej pośredników finansowych<sup>77</sup>. Występuje kilka sposobów interpretacji akceleratora finansowego. Jako przykład można podać interpretacje Bernanke i Gertlera, bazujące na problemach informacyjnych pomiędzy pożyczkobiorcami a pożyczkodawcami, oraz Kiyotaki i Moore wskazująca na silny wpływ braku płynności jednej instytucji na cały łańcuch kredytowy<sup>78</sup>.

Z kolei Sławiński, podkreśla niebezpieczeństwo działania akceleratora finansowego w okresie zmiany koniunktury gospodarczej. Banki w okresie recesji, z uwagi na wzrost ryzyka kredytowego (i wzrost wymagań kapitałowych na jego pokrycie), powinny ograniczać wielkość udzielanych kredytów. Nie zawsze jednak mogą przewidzieć zmiany koniunktury i uniknąć strat w działalności kredytowej<sup>79</sup>.

Zwolennicy akceleratora finansowego sugerują, że na podstawie jego obserwacji mogą być formułowane wskazówki dla polityki monetarnej w zakresie przeciwdziałania kryzysom. Polityka gospodarcza może mieć duży wpływ na wyhamowanie zjawisk kryzysowych. Ekspansywna polityka monetarna może kompensować efekty działania akceleratora lub nawet odwrócić kierunek jego działania. Ponieważ działania akceleratora finansowego są bardziej

<sup>77</sup> Patrz: S. Gilchrist, J.O. Hairault, H. Kempf, *Monetary policy and the financial accelerator in a monetary union*, 2002; B. Bernanke, M. Gertler, S. Gilchrist, *The financial accelerator in a quantitative business cycle framework*, „NBER Working Paper” 1998, No. W6455; S. Elekdag, A. Justiniano, I. Tchakarov, *An estimated small open economy model of the financial accelerator*, „IMF Working Paper” March 2005.

<sup>78</sup> Problematykę akceleratora finansowego rozwijają także: B. Bernanke, M. Gertler, *Agency costs, net worth, and business fluctuations*, „The American Economic Review” 1989, No. 79, s. 14–31; B. Bernanke, M. Gertler, S. Gilchrist, *The financial...*, N. Kiyotaki, J. Moore, *Credit cycles*, „The Journal of Political Economy” 1997, No. 105, s. 211–248.

<sup>79</sup> A. Sławiński, *Rynki finansowe*, PWN, Warszawa 2006, s. 191.

aktywne w czasie recesji gospodarczej, zmiany parametrów polityki fiskalnej i monetarnej powinny być bardziej agresywne w czasie ekonomicznej recesji, niż w fazie wzrostu gospodarczego. Bank centralny, stosując parametry polityki pieniężnej, nie może jednak precyzyjnie rozpoznać momentu działania akceleratora finansowego i dlatego może błędnie zrealizować cel inflacyjny<sup>80</sup>.

### Teorie kryzysów walutowych

W teorii ekonomii znajdujemy próby wyjaśnienia przyczyn kryzysów finansowych, bardzo często powiązanych z kryzysami walutowymi. Są to tzw. teorie pierwszej, drugiej i trzeciej generacji.

Teorie kryzysów walutowych pierwszej generacji (tzw. kanoniczne) pojawiły się w latach 70. XX w. Autorem ich jest P. Krugman, który w przygotowaniu swojej teorii oparł się na dorobku Salanta i Hendersona<sup>81</sup>. Według P. Krugmana wiele kryzysów walutowych jest odzwierciedleniem braku spójności między krajową polityką makroekonomiczną a polityką kursową<sup>82</sup>.

Teorie kryzysów walutowych drugiej generacji powstały w latach 80. i na początku lat 90. XX w. W opinii ich autorów, rozważna polityka makroekonomiczna oraz znaczne rezerwy walutowe nie stanowią dostatecznego zabezpieczenia przed presją rynku<sup>83</sup>. Do kryzysu walutowego dochodzi, gdy uczestnicy rynku spodziewają się, że w przyszłości waluta krajowa może zostać zdewaluowana, ponieważ władze monetarne uznają takie działanie za niezbędne z punktu widzenia ustalonego celu polityki gospodarczej. Oczekiwania dewaluacji mogą wywołać atak spekulacyjny. Władze monetarne uznają jednak koszty obrony kursu walutowego za zbyt wysokie i postanawiają zaniechać obrony kursu walutowego (i przeprowadzają dewaluację waluty krajowej)<sup>84</sup>.

Modele kryzysów walutowych trzeciej generacji pojawiły się po kryzysach w krajach Azji Południowo-Wschodniej w latach 90. XX w. Według nich przyczyną kryzysów walutowych są czynniki mikroekonomiczne, pozaekonomiczne

<sup>80</sup> Mechanizmy transmisji przejawów i skutków kryzysów finansowych na gospodarkę realną opisuje m.in. J. Chant A. Lai, M. Illing, F. Daniel, *Essays on Financial Stability*, Bank of Canada, Technical Report No. 95, September 2003.

<sup>81</sup> S. Salant, Henderson D., *Market Anticipation of Government Policy and the Price of Gold*, *Journal of Political Economy*, No. 86, 1978.

<sup>82</sup> P. Krugman, *Are currency crises self-fulfilling?*, NBER Macroeconomics Annual 1996.

<sup>83</sup> M. Obstfeld, *The logic of currency crises*, „Cahiers Economiques et Monétaires” 1994, No. 34.

<sup>84</sup> M. Gruszczyński, *Kryzysy walutowe w nowoczesnej gospodarce światowej*, „Ekonomista” 1998, nr 5–6, s. 653; M. Obstfeld, *The logic of currency crises*, „Cahiers Economiques et Monétaires” 1994, No. 34; M. Obstfeld, *Models of Currency Crisis with Selffulfilling Features*, „European Economic Review” 1996, Nr 40, s. 1037–1047; K. Blackburn, M. Sola, *Speculative Currency Attacks and Balance of Payments Crises*, „Journal of Economic Surveys” 1993, No. 7, s. 119–144; S. Morris, H.S. Shin, *Unique Equilibrium in a Model of Self-Fulfilling Currency Attacks*, „American Economic Review” 1998, No. 88, s. 587–597; J. Siwińska, *Currency Crises and Fiscal Imbalanced – the Transition Countries Perspectives*, „Case Studies & Analyses”, Warszawa 2000, s. 12–18; W. Małecki, A. Sławiński, R. Piasecki, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 17–20; H. Żywiecka, *Przyczyny i mechanizmy...*, s. 28.



i behawioralne, takie jak: asymetria informacji, pokusa nadużycia, panika inwestorów, samospełniające się oczekiwania, zarażenie, manipulowanie rynkiem, w tym spekulacje walutowe i transakcje na instrumentach pochodnych (*hedge funds*). Teorie kryzysów walutowych trzeciej generacji wskazują na ścisłą korelację pomiędzy kryzysem walutowym i kryzysem bankowym, które występują najczęściej łącznie, jako kryzysy bliźniacze (ang. *twin crises*)<sup>85</sup>. Kryzysy bankowe najczęściej oznaczają załamanie stabilności finansowej i prowadzą do kryzysu finansowego. Jednakże nie zawsze kryzys bankowy rozpoczyna kryzys finansowy.

#### 4. Kontrowersje wokół przyczyn kryzysów finansowych

Mnogość teorii tłumaczących powstawanie kryzysów finansowych potwierdza wielką złożoność ich przyczyn. Jakkolwiek pojedynczo identyfikowane przyczyny kryzysów finansowych nie muszą wywołać kryzysu finansowego, to najczęściej do kryzysu dochodzi wówczas, kiedy występują łącznie i wtedy skumulowane problemy systemu bankowego, czy szerzej finansowego, mogą wywołać kryzys. Reasumując, należy zauważyć, że jednoznacznej i wyczerpującej odpowiedzi na temat przyczyn kryzysów finansowych nie dostarcza ani teoria ekonomii, ani badania empiryczne prowadzone w krajach doświadczających kryzysu<sup>86</sup>.

Katalog potencjalnych przyczyn kryzysów pozostaje otwarty. Prawie każdy ekonomista znajdzie odpowiednie wytłumaczenie przyczyn kryzysu, w zależności od subiektywnego postrzegania systemu gospodarczego:

1. zwolennicy myśli keynesowskiej (przeciwnicy ekonomii liberalnej i neoliberalizmu) wyjaśnia go niedoskonałościami rynku i obwieszcza koniec kapitalizmu);
2. zwolennicy głównego nurtu winą za kryzys obarczą ingerencję w siły rynku ze strony instytucji państwa oraz zaufaniem do teorii keynesowskiej i dążeniem do wzrostu globalnego popytu;

<sup>85</sup> M. Dąbrowski, *Currency crises in emerging-market economies: causes, consequences and policy lessons*, raporty CASE 2002, nr 51, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002, s. 20; R. Chang, A. Velasco, *Financial Crises in Emerging Markets: A Canonical Model*, NBER Working Paper, No. 6606, 1998, s. 51; R. Chang, A. Velasco, *Liquidity crises in emerging markets: Theory and policy*, Federal Reserve bank of Atlanta, Working Paper 1999, No. 99-15(7272), s. 62; M. Gruszczyński, *Kryzysy walutowe w nowoczesnej gospodarce światowej*, „Ekonomista” 1998, nr 5-6, s. 653; Raus D., *Determinanty i metody szacowania ryzyka kryzysu walutowego*, NBP, „Materiały i Studia” 2000, nr 112, s. 7.

<sup>86</sup> Analiza opracowań teoretycznych na temat zakłóceń i kryzysów na rynkach finansowych potwierdza to stwierdzenie: A. Sławiński, *Przyczyny i następstwa kryzysu walutowego*, [w:] W. Małecki, A. Sławiński, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, PWN, Warszawa 2001; B. Liberska, *Kryzysy finansowe. Wnioski z kryzysu w Meksyku i krajach Azji Południowo-Wschodniej*, PTE, Warszawa 1998; J. Sulmicki, *Kryzysy walutowe, strefa euro, współczesne wyzwania dla Polski*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2002; A. Wojtyna, *Kryzysy finansowe a skuteczność polityki makroekonomicznej*, „Bank i Kredyt” 1999, nr 7-8.

3. przedstawiciele szkoły austriackiej winą obarczają banki centralne i zachęcają do likwidacji tych instytucji;
4. monetarzyści wytłumaczają go błędami polityki pieniężnej;
5. ekonomiści z pogranicza keynesizmu oraz neoliberalizmu wyjaśniają go błędami w koordynacji polityki gospodarczej;
6. osoby o poglądach lewicowych winą za kryzys obarczają – neoliberalizm, ograniczanie roli państwa w gospodarce, chciwość, spekulację, nadmierną konsumpcję, kapitalizm spekulacyjny i kasynowy – i obwieszczają koniec kapitalizmu wolnorynkowego;
7. osoby o poglądach prawicowych winą za kryzys obarczają brak wiary w niewidzialną rękę rynku, ingerencję państwa w gospodarkę, błędy w stosowaniu i koordynacji polityki państwa, związki zawodowe, podatki – i zachęcają do powrotu do wolnego rynku.

Niezależnie od poglądów teoretycznych, wyjaśniających przyczyny kryzysów finansowych, kryzysy występują i będą występowały z pewną częstotliwością, dlatego też należy być przygotowanym na niwelowanie ich skutków ekonomicznych i społecznych. Konieczne jest diagnozowanie miejsc powstawania kryzysów finansowych, tj. obszary ryzyka dla stabilności finansowej.

Ryzyko zagrożenia kryzysem może wystąpić w następujących obszarach<sup>87</sup>.

- a) **Uwarunkowania makroekonomiczne (krajowe i zagraniczne)** to mogą być różnego rodzaju czynniki, znane już obecnie lub pojawiające się z czasem, np. globalizacja, deregulacja i liberalizacja przepływów kapitałowych, a także niekorzystna sytuacja makroekonomiczna (recesja), prowadzona polityka gospodarcza lub braki w koordynacji polityki gospodarczej (polityk częściowych), niedostateczny popyt, zarażenie (ang. *contagion*), polityka kursu walutowego niedostosowana do innych obszarów polityki gospodarczej i warunków funkcjonowania gospodarki, błędna polityka pieniężna, nierównowagi makroekonomiczne na poziomie krajowym i globalnym, oderwanie sfery finansów od sfery realnej gospodarki, pogorszenie koniunktury gospodarczej lub inne czynniki negatywnie wpływające na system finansowy<sup>88</sup>.
- b) **System finansowy (w tym bankowy) – kryzys mogą wywołać** regulacje systemowe (niedostateczne lub nadmierne), przyczyny instytucjonalne – brak lub źle działające instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego.

<sup>87</sup> H. Żukowska, *Stabilność i czynniki...*

<sup>88</sup> Nowym zagrożeniem dla stabilności finansowej w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym w ostatnim czasie są, np. rosnące zadłużenie sektora publicznego, rosnące obciążenia regulacyjne i finansowe podmiotów sektora finansowego czy ujemne stopy procentowe, które obecnie utrwaliły się na rynkach finansowych. Negatywny wpływ ujemnych stóp procentowych na stabilność finansową omówiono w publikacji: U. Bindseil, S.B. Kamin, *Financial stability implications of a prolonged period of low interest rates*, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers No. 61, Bank for International Settlements, 2018.

wego, nieodpowiedni nadzór właścicielski, nieumiejętność zarządzania ryzykiem na poziomie całego systemu finansowego (ryzyko systemowe), nieuzasadniony spadek lub wzrost cen aktywów („bąble spekulacyjne”), niedoskonałości rynku finansowego (pokusa nadużycia, negatywna selekcja i asymetria informacji).

- c) **Pojedyncze instytucje, rynki i instrumenty finansowe** to są zakłócenia na pojedynczych rynkach, w pojedynczych instytucjach finansowych, instrumentach finansowych. Przykładowe czynniki destabilizacji – to złe zarządzanie instytucjami sektora realnego i finansowego, nieumiejętność przewidywania i zarządzania ryzykiem na poziomie podmiotów, innowacje na rynku finansowym (finansowe instrumenty pochodne, sekurytyzacja), kryzysy w pojedynczych, najczęściej systemowo ważnych, instytucjach finansowych.
- d) **Czynniki psychologiczne**, tj. kryzys zaufania do instytucji finansowych lub częściowych rynków oraz **zachowania uczestników rynku finansowego obciążone asymetrią informacji, pokusą nadużycia i negatywną selekcją** (panika rynkowa, zachowania „stadne i naśladownictwo”, brak zaufania w systemie finansowym, chciwość, zachowania „kasynowe”).

Identyfikacja przyczyn kryzysów finansowych poprzez wskazanie obszarów, w których mogą się pojawić potencjalne zakłócenia stabilności, tj. czynniki destabilizacji jest skomplikowana i nie pozwala na precyzyjne wskazanie źródeł powstawania kryzysów finansowych<sup>89</sup>.

Czynniki destabilizacji systemów finansowych mogą być zlokalizowane wszędzie m.in. za granicą, w gospodarce, w systemie finansowym, w pojedynczym podmiocie finansowym lub w segmencie rynku czy produktach rynku finansowego. Kierując się potrzebą wyselekcjonowania wszystkich potencjalnych czynników destabilizacji systemów finansowych można pogrupować w następujący sposób, jak przedstawiono poniżej<sup>90</sup>.

- I. Według kryterium miejsca pochodzenia potencjalnych czynników destabilizujących system finansowy kraju:
  - 1. czynniki destabilizacji z otoczenia zagranicznego;
  - 2. czynniki destabilizacji z otoczenia makroekonomicznego danej gospodarki (pogorszenie koniunktury gospodarczej lub inne czynniki negatywnie wpływające na system finansowy np. ostatnio ujemna stopa procentowa);
  - 3. czynniki destabilizacji ze sfery realnej;
  - 4. czynniki destabilizacji ze sfery finansów publicznych.

<sup>89</sup> H. Żukowska, *Czynniki destabilizujące systemy finansowe – próba diagnozy dla kryzysu 2008 plus*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL” 2015, t. 7(43), nr 1–2, s. 129–170.

<sup>90</sup> Tamże, *Stabilność i czynniki...*, s. 113.

- II. Według kryterium poziomu systemu finansowego (sfery finansów), z którego pochodzą:
  - 1. czynniki destabilizacji spoza systemu finansowego;
  - 2. czynniki destabilizacji pochodzące z systemu finansowego (bankowego, ubezpieczeń, rynku walutowego finansów publicznych, systemu emerytalnego czy rynku papierów wartościowych).
- III. Według kryterium poziomu systemu finansowego, z którego się wywodzą:
  - 1. czynniki destabilizacji z otoczenia instytucjonalnego systemu finansowego, w tym:
    - o charakterze prawnym (obowiązujące regulacje prawne);
    - z organizacji sieci bezpieczeństwa systemu finansowego;
  - 2. czynniki destabilizacji na poziomie bankowości centralnej i polityki pieniężnej,
  - 3. czynniki destabilizacji z poziomu bankowości komercyjnej (ryzyko systemowe w przypadku banków komercyjnych),
  - 4. czynniki destabilizacji o charakterze mikroekonomicznym (pojedyncze instytucje finansowe),
  - 5. czynniki destabilizacji w instytucjach niebankowych systemu bankowego (np. parabanki).
- IV. Według kryterium instytucji finansowych wywołujących niestabilność finansową zagrażającą kryzysem finansowym:
  - 1. w bankach systemowo ważnych;
  - 2. czynniki destabilizacji w zdrowych, bezproblemowych instytucjach finansowych, w tym bankach;
  - 3. czynniki destabilizacji w pojedynczych instytucjach finansowych, w tym bankach, które z uwagi na swoje cechy mogą oddziaływać na stabilność całego systemu finansowego – banki, do których odnosi się zasada TBTF (ang. *too big to fail*);
  - 4. czynniki destabilizacji ze strony instytucji finansowych w trudnej sytuacji finansowej.
- V. Według kryterium powstawania przesłanek niestabilności w poszczególnych elementach systemu finansowego:
  - 1. instytucje finansowe;
  - 2. infrastruktura instytucjonalna systemu finansowego;
  - 3. infrastruktura prawna systemu finansowego;
  - 4. rynek finansowy.
- VI. Według kryterium charakteru i zasięgu kryzysu sektora finansów (według poziomu gospodarowania, na którym powstają przesłanki kryzysu):
  - 1. czynniki destabilizacji finansów na poziomie pojedynczego podmiotu finansowego (kryzys finansów jednostki);

2. czynniki niestabilności na poziomie elementów systemu finansowego (bankowy, walutowy, papierów wartościowych, ubezpieczeniowy, emerytalny);
3. czynniki destabilizacji na poziomie gospodarki jednego kraju (kryzysy walutowe, zadłużenia, bankowe, rynku papierów wartościowych, kryzysy całego rynku finansowego);
4. czynniki destabilizacji na poziomie gospodarki światowej (kryzysy walutowe, zadłużenia, bankowe, rynku papierów wartościowych, kryzysy całego rynku finansowego).

Podsumowując identyfikację czynników destabilizujących system finansowy i potencjalne przyczyny kryzysów finansowych, należy stwierdzić, że:

- kryzysy są efektem wielu nakładających się i przeplatających się wielokierunkowo zdarzeń, które raz są skutkiem, a raz przyczyną, jednak dodatkowo trudno określić: kiedy i czy nastąpi kumulacja trudności prowadzących do kryzysu finansowego;
- każdy kolejny kryzys przynosi nowe przyczyny sprawcze;
- poszukiwanie uniwersalnej przyczyny kryzysów (gospodarczych i finansowych), a szczególnie momentu jej wystąpienia, jest jak „poszukiwanie Świętego Graala”.

Generalnie rozbieżności w postrzeganiu przyczyn kryzysów przez naukowców nie pozwalają na skuteczne przewidywanie praprzyczyn kryzysu i momentu jego wystąpienia. Według P. Krugmana „Prawdziwa rzadkość w naszym świecie, to rzadkość nie zasobów, ani nawet ich efektywności, lecz rozumu”<sup>91</sup>.

Nieuchronność zagrożenia kryzysami wynika z:

- a) cykliczności rozwoju gospodarczego;
- b) szybkiego rozwoju i specyfiki działania rynków finansowych, które są areną ciągłej walki o zyski i podejmują wysokie ryzyko;
- c) naturalnej struktury bilansów banków i ich wrażliwości na ryzyko oraz zagrożenie „odpływem depozytów”;
- d) „pokusy nadużycia” środków publicznych, które są uruchamiane wtedy, gdy dobra publiczne (tutaj stabilność finansowa) są zagrożone;
- e) występowania na świecie w warunkach globalizacji wielu czynników destabilizujących system finansowy.

Brak pewności w identyfikacji przyczyn kryzysów, a jednocześnie przekonanie, że kryzysy są immanentną cechą gospodarki rynkowej i stałym zagrożeniem rozwoju gospodarczego, powoduje konieczność tworzenia mechanizmów zabezpieczających przed kryzysem. Jednym z takich mechanizmów jest sieć bezpieczeństwa finansowego. Jej budowanie jest kluczowym zadaniem instytucji państwa.

<sup>91</sup> P. Krugman, *Wracają problemy kryzysu gospodarczego*, PWN, Warszawa 2001.

## 5. Rola państwa w budowaniu stabilności finansowej

Państwo nie może cechować się biernością w kontekście stabilności finansowej. W literaturze ekonomicznej sformułowano wiele argumentów na rzecz aktywnej roli państwa w umacnianiu stabilności na rynkach finansowych. Jego rolę w kontekście budowania stabilności można nadal widzieć, podobnie jak Schumpeter, jako konieczność zabezpieczenia efektywnego systemu gospodarczego od strony prawnej oraz instytucjonalno-organizacyjnej. Można to realizować poprzez<sup>92</sup>:

- tworzenie przez państwo norm prawnych i instytucji chroniących prawa własności, regulujących prywatną przedsiębiorczość oraz gwarantujących wolność społeczną i gospodarczą;
- monitorowanie procesów zachodzących w gospodarce (w tym w systemie finansowym), a także w sytuacji zagrażającej zakłóceniami na rynkach finansowych i podejmować działania przeciwdziałające ich eskalacji;
- inicjowanie budowy instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego;
- wkraczanie z bezpośrednią interwencją finansową, gdy zawiodą przepisy prawne i system instytucji bezpieczeństwa finansowego z tzw. pomocą publiczną dla systemu finansowego.

Rola państwa w procesie zapewnienia stabilności finansowej jest trudna do przecenienia, ponieważ dysponuje różnymi instrumentami umożliwiającymi stabilizowanie systemu finansowego i przeciwdziałania skutkom kryzysów. W zasięgu jego możliwości leży uruchamianie i wykorzystanie koniecznych instytucji i instrumentów poprawiających stabilność finansową.

Jednakże w kontekście kryzysów finansowych rola państwa nie jest jednoznaczna. Można ją identyfikować zarówno jako działalność instytucji wywołującej przyczyny kryzysów, jako katalizatora zjawisk kryzysowych, jak i kredytodawcę ostatniej instancji dla krajowego systemu finansowego przechodzącego kryzys. Ekonomiści dwóch wiodących szkół ekonomii (keynesowskiej i neoklasycznej) odmiennie postrzegają rolę państwa w kryzysie, i co więcej, trudno odmówić racji każdej ze szkół. Można stwierdzić, że ich interpretacje roli państwa w kryzysach finansowych bardziej się uzupełniają niż konkurują<sup>93</sup>. Wskazuje to na wysoki problem komplikacji zagadnienia przyczyn kryzysów oraz roli państwa w kryzysach. Ciągłe nie jest rozsądzone: czy państwo jest sprawcą, pomocnikiem, czy podmiotem ratującym system finansowy przed kryzysem.

<sup>92</sup> J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

<sup>93</sup> K. Bartas, *Wielki kryzys gospodarczy w Stanach Zjednoczonych w interpretacji Keynesa i szkoły monetarnej*, „Problemy gospodarcze w ujęciu teoretycznym i praktycznym”, red. U. Zagóra-Jonszta, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2012, s. 50.



John B. Taylor, autorytet światowej makroekonomii, współtwórca polityki monetarnej USA i zastępca sekretarza skarbu USA w latach 2001–2005 w książce *Zrozumieć kryzys finansowy* (2009) dowodzi, że „działania i interwencje rządów wywołały, przedłużyły i pogorszyły ten kryzys”<sup>94</sup>. W swojej publikacji analizuje działania różnych instytucji państwowych USA, ale i one nie przeciwdziałały kryzysowi gospodarczemu, na czele z bankiem centralnym, którego polityka monetarna wręcz sprzyjała rozszerzaniu jego skali<sup>95</sup>.

Wśród sprawców kryzysu 2008+ można widzieć banki centralne, które przez nieuzasadnioną tempem wzrostu gospodarczego nadmierną emisję pieniądza sprzyjały powstawaniu sytuacji kryzysowych (USA 2007–2008), państwo, które tworząc państwowe instytucje kredytu hipotecznego (Fannie Mae i Freddie Mac) generowało wysoki popyt na kredyty hipoteczne (i pośrednio boom na rynku nieruchomości – USA w latach 2006–2008) czy państwa, które nie współtworzyło instytucji gwarancji depozytów oraz baz informacji o kredytobiorcach w systemie finansowym (np. Rosja 1998 r.) itd.

Niejednokrotnie państwo nie współuczestniczy w budowaniu zaufania do systemu finansowego i bankowego, uchylając się od sprawowania skutecznego nadzoru nad rynkiem finansowym i podejmowania ochrony uczestników rynku finansowego w warunkach asymetrii informacji, np. w Polsce zgoda na prowadzenie nieuprawnionej działalności przez Amber Gold czy dopuszczenie do powstania trudnej sytuacji finansowej SKOK-ów.

Jak pokazuje doświadczenie ostatniego kryzysu finansowego, rola instytucji państwa w zarządzaniu sytuacją kryzysową okazała się na świecie nie do przecenienia. Mogą to być działania doraźne, jak też długofalowe.

Działania doraźne odnoszą się do łagodzenia skutków kryzysu, a długofalowe do zapobiegania kryzysowi w przyszłości. Działania te muszą być komplementarne i nie mogą być alternatywne. Rządy państw doraźnie, w krótkim czasie w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się kryzysu, podejmują różnego rodzaju działania antykryzysowe – wsparcie finansowe, uczestnictwo w różnych formach restrukturyzacji czy nacjonalizacja instytucji finansowych, dofinansowanie systemów gwarancji depozytów, tworzenie instytucji ochrony uczestników rynku finansowego na poziomie krajowym i ponadnarodowym.

Działania długofalowe to są przeciwdziałania kryzysom w przyszłości, tj. przeciwdziałania kryzysom i budowanie stabilności finansowej. Bezsprzecznie, to na instytucjach państwa spoczywa obowiązek budowania stabilności finansowej w sposób zorganizowany. Mogą to czynić w dwojaki sposób poprzez działania doraźne, gdy do kryzysu już doszło (1), a także poprzez two-

<sup>94</sup> J.B. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN, Warszawa 2009.

<sup>95</sup> Chronologia zdarzeń poprzedzających wybuch kryzysu finansowego w USA została obszernie opisana w literaturze ekonomicznej, np. M. Kutera, S. Surdykowska, *Kryzysy gospodarcze a wiarygodność sprawozdań finansowych*, Difin, Warszawa 2009.

rzenie mechanizmów zabezpieczających przed kryzysami o charakterze automatycznych stabilizatorów stabilności finansowej (2). Najważniejszym z automatycznych stabilizatorów stabilności jest sieć bezpieczeństwa finansowego. Nie należy także zapominać o infrastrukturze prawnej, która, regulując działalność systemu finansowego, może w znaczący sposób ograniczyć zagrożenie wybuchami kryzysów<sup>96</sup>. Regulacje prawne mają jednakże wiele wad, ale i zalet, a dodatkowo nie jest możliwe objęcie wszystkich aspektów funkcjonowania systemu finansowego regulacjami prawnymi, chociażby z tego powodu, że szybko rozwijający się system finansowy wyprzedza z reguły kształt obowiązujących przepisów prawnych.

## Podsumowanie

Podsumowując problematykę stabilności i niestabilności sektora finansów, należy stwierdzić, że:

1. stabilność finansowa ma wiele wymiarów i jest zjawiskiem niezwykle skomplikowanym;
2. zakłócenia stabilności (niestabilność) mogą dotknąć zarówno rozwinięty, jak i rozwijający się system finansowy (w tym bankowy);
3. przyczyn zakłóceń stabilności jest wiele i mogą pochodzić zarówno z systemu finansowego, jak i z jego otoczenia krajowego (makroekonomicznego) oraz zagranicznego;
4. skala zakłóceń stabilności finansowej, możliwości ich uniknięcia i neutralizacja kryzysu będzie zależeć od konkretnego systemu finansowego, warunków jego otoczenia, od szybkości podejmowania decyzji oraz sposobu interwencji instytucji zewnętrznych w sytuacji zachwiania stabilności;
5. przenoszenie zakłóceń stabilności, w tym kryzysu finansowego między pojedynczymi systemami finansowymi, w warunkach globalizacji i swobody przepływu kapitału, jest nieuniknione; natomiast szybkość „zarażania” kryzysem zależy jedynie od gęstości sieci powiązań kapitałowych i organizacyjnych pomiędzy systemami finansowymi;
6. skuteczność działań interwencyjnych i skala kosztów załamania stabilności zależą od momentu podjęcia działań interwencyjnych, narzędzi interwencji oraz kierunków oddziaływania, gdyż wczesny moment podjęcia interwencji zazwyczaj ogranicza koszty kryzysu;
7. ważne jest odpowiednie zorganizowanie procesu wychodzenia z kryzysu (zarządzania sytuacją kryzysową);

<sup>96</sup> Szerzej na ten temat: S.L. Schwarcz, *Controlling Financial Chaos: The Power and Limits of Law*, Wisconsin Law Review 2012, s. 815–840.



8. realizatorzy polityki gospodarczej powinni wdrożyć mechanizmy automatycznego zapewnienia stabilności finansowej, a dodatkowo mieć przygotowane scenariusze postępowania w sytuacji zaistnienia kryzysu i procedury zarządzania sytuacją kryzysową;
9. niezbędne jest rozwijanie i uszczelnianie sieci bezpieczeństwa finansowego na poziomie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

## Bibliografia

1. Adiningsih S., *Comparing Banking Crisis: The Indonesian and Norway Casus*, <http://www.hia.no/oksam/circ/UGM/Reports/BankingRestIndNorw.doc>.
2. Alawode A.A., Sadek Al. M., *What is Financial Stability?*, *Central Bank of Bahrain*, „Financial Stability paper Series” 2009, 1(3).
3. Allen W., Wood G., *Defining and Achieving Financial Stability*, „Journal of Financial Stability” 2006, No. 6.
4. Bartas K., *Wielki kryzys gospodarczy w Stanach Zjednoczonych w interpretacji Keynesa i szkoły monetarnej*, „Problemy gospodarcze w ujęciu teoretycznym i praktycznym”, red. U. Zagóra-Jonszta, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2012.
5. Bernanke B., Gertler M., *Agency costs, net worth, and business fluctuations*, „The American Economic Review” 1989, No. 79.
6. Bernanke B., Gertler M., Gilchrist S., *The financial accelerator in a quantitative business cycle framework*, „NBER Working Paper” 1998, No. W6455.
7. Bindseil U., Kamin S.B., *Financial stability implications of a prolonged pperiod of low interest rates*, Committee on the Global Financial System, CGFS Papers No 61, Bank for International Settlements, 2018.
8. Blackburn K., Sola M., *Speculative Currency Attacks and Balance of Payments Crises*, „Journal of Economic Surveys” 1993, No. 7.
9. Bordo M., Eichengreen B., Klingebiel D., Martinez-Peira M.S., *Is crisis problem growing more severe?*, „Economic Policy, A European Forum” 2000, No. 32.
10. Bryant J., *A model of reserves, bank runs and deposit insurance*, „Journal of Banking and Finance” 1980, No. 43.
11. Burnside C., Eichenbaum M., Rebello S., *Hedging and financial fragility in fixed exchange rate regimes*, „European Economic Review” 2001, No. 45.
12. Caprio G., Klingebiel D., *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, World Bank Research Working Paper July 1996, No. 1620 and World Bank, *Asian Growth and Recovery Initiative*, 1999.
13. Chang R., Velasco A., *A model of financial crises in emerging markets*, „The Quarterly Journal of Economics” May 2001, Vol. 116, No. 2.
14. Chang R., Velasco A., *Liquidity crisis in emerging markets: theory and policy*, [w:] *NBER Macro Annual*, red. B. Bernanke, J. Rotemberg, MIT Press, Cambridge 1999.
15. Chang R., Velasco A. *Liquidity crises in emerging markets: Theory and policy*, Federal Reserve bank of Atlanta, Working Paper 1999, No. 99–15 (7272).

16. Chang, R., Velasco A., *Financial Crises in Emerging Markets: A Canonical Model*, NBER Working Paper, No. 6606, 1998.
17. Chant J., *Financial Stability as a Policy Goal*, Essays on Financial Stability 95, Bank of Canada 2003.
18. Chant J., Lai A., Illing M., Daniel F., *Essays on Financial Stability*, Bank of Canada, Technical Report, No. 95, September 2003.
19. Cifuentes R., Ferrucci G., Shin H.S., *Liquidity risk and contagion*, Bank of England, Work in Progress, January 2004.
20. Claessens S., Klingebiel D., Laeven L., *Resolving Systemic Financial Crises: Policies and Institutions*, World Bank Policy Research Working Paper 2004, No. 3377.
21. Ćmikiewicz M., *Nieefektywność zarządzania na poziomie mikro jako przyczyna kryzysu walutowego (na przykładzie Korei Południowej)*, NBP, Warszawa 2000.
22. Cocco J.F., Gomes F.J., Martins N.C., *Lending relationships in the interbank market*, London Business School, draft, 2003.
23. Cole H., Kehoe T., *A self-fulfilling debt crisis*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Staff Report 211, July 1998.
24. Corsetti G., Pesenti P., Roubini N., *Paper tigers? A model of Asian crisis*, „European Economic Review” 1999, No. 43.
25. Crockett A., *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?* in Maintaining Financial Stability in a Global Economy, Symposium Proceedings, Federal Reserve of Kansas City, August 1997.
26. Crockett A., *Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy?*, Federal Reserve Bank of Kansas City Proceedings, August 1997.
27. Dąbrowski M., *Currency crises in emerging-market economies: causes, consequences and policy lessons*, Raporty CASE 2002, No. 51, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002.
28. Davis E., *A Typology of Financial Instability*, Oesterreiche Nationalbank, Financial Stability Raport 2001, 2.
29. Diamond D.W., Dybvig P.H., *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 24, No. 1, Winter 2000.
30. Dobrzańska A., *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty*, [w:] *Stabilność systemu finansowego*, red. A. Alińska, B. Pietrzaka, Cedewu, Warszawa 2012.
31. Duff S., *The New Financial Stability regulation*, Stanford Journal of Law, „Business&Finance” 2018, No. 23, 44.
32. Duff S., *The New Financial Stability regulation*, Stanford Journal of Law, „Business&Finance” 2018, No. 23, 44.
33. Eichengreen B., Portes R., *The anatomy of financial crises*, „National Bureau of Economic Research Working Paper” January 1987, No. 8716.
34. Elekdag S., Justiniano A., Tchakarov I., *An estimated small open economy model of the financial accelerator*, „IMF Working Paper” March 2005.
35. Elsinger H., Lehar A., Summer M., *Risk assessment of banking systems*, Mimeo, Oesterreichische Nationalbank, 2002.

36. *Financial Stability in Emerging Market Economies. A Strategy for Formulation, Adoption and Implementation of Sound Principles and Practices to strengthen Financial Systems*. BIS – IMF, Basle–Paris, April 1997.
37. Fitch Ratings 2004.
38. Flejterski S., Świecka B., *Elementy finansów i bankowości*, CEDEWU, Warszawa 2006.
39. Foot M., *What is financial stability and How do we get it?*, The Roy Bridge Memorial Lecture, Financial Services Authority, April 2003.
40. Furfine C., *Interbank exposures: quantifying the risk of contagion*, „BIS Papers” June 1999, No. 70.
41. Galbraith J.K., *A short story of financial euphoria. financial genius is before the fall*, Wittle Direct Books, Chicago 1990.
42. Gilchrist S., Hairault J.O., Kempf H., *Monetary policy and the financial accelerator in a monetary union*, 2002.
43. Goodhart C., *Some new directions for financial stability? Per Jacobsson lecture*, BIS, Basle 2004.
44. Gruszczyński M., *Kryzysy walutowe w nowoczesnej gospodarce światowej*, „Ekonomista” 1998, nr 5–6.
45. Hoggarth G., Reis R., Saporta V., *Cost of banking system instability: some empirical evidence*, Bank of England 2001.
46. Iwanicz-Drozdowska M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1.
47. Jajuga K., Karaś M., Kuziak K., Szczepaniak W., *Ryzyko systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i studia” 2017, nr 329.
48. Kaufman H., *Debt: the threat to financial stability*, [w:] *Debt, financial stability, and public policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 1986.
49. Keynes J. M., *The General theory of Employment, Interest and Money*, 1936.
50. Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*, „Bank i Kredyt” Marzec 2002, nr 3.
51. Kiedrowska M., P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*. Część II, „Bank i Kredyt” kwiecień 2002, nr 4.
52. Kindleberger, Ch. P., *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, 4<sup>th</sup> ed. 2000.
53. Kiyotaki N., Moore J., *Credit cycles*, „The Journal of Political Economy” 1997, No. 105.
54. Krugman P., *A model of balance-of-payment crisis*, „Journal of Money Credit and Banking” 1979, No. 11.
55. Krugman P., *Wracając problemy kryzysu gospodarczego*, PWN Warszawa 2001.
56. Krugman, P. *Are currency crises selffulfilling?*, NBER Macroeconomics Annual 1996.
57. Kutera M., S. Surdykowska, *Kryzysy gospodarcze a wiarygodność sprawozdań finansowych*, Difin Warszawa 2009.
58. Łaskzina O.A., Czektariewa E.N., *Analiz finansowej stabilności: praktyka I metodologia*, „Dziengi I Kredit” 2005, nr 10.
59. Liberska B., *Kryzysy finansowe. Wnioski z kryzysu w Meksyku i krajach Azji Południowo-Wschodniej*, PTE, Warszawa 1998.

60. Małecki W., Sławiński A., Piasecki R., Żuławska U., *Kryzysy walutowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
61. Mankiw N.G., *The allocation of credit and financial collapse*, „The Quarterly Journal of Economics” August 1986, Vol. 101(3).
62. Minsky H.P., *Financial Crises: Systemic or Idiosyncratic*, Levy Econ. Of Bard C., „Working Paper” 1991, No. 51.
63. Minsky H.P., *Stabilizing an Unstable Economy*, 1986.
64. Minsky H.S., Hyman P., *Financial stability revisited: the economics of disaster*, [w:] *Reappraisal of the Federal Reserve discount system*, The Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington 1972.
65. Mishkin F.S., *Asymmetric information and financial crises: a historical perspective*, „National Bureau of Economic Research Working Paper” 1990, No. 3400.
66. Mishkin F.S., *The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers*, in *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Symposium Proceedings, Federal Reserve of Kansas City, August 1997.
67. Morris S., Shin H.S., *Unique Equilibrium in a Model of Self-Fulfilling Currency Attacks*, „American Economic Review” 1998, No. 88.
68. Obstfeld M., *The logic of currency crises*, „Cahiers Economiques et Monétaires” 1994, No. 34.
69. Obstfeld, M., *Models of Currency Crisis with Selffulfilling Features*, „European Economic Review” 1996, No. 40.
70. Polański Z., *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, t. I, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
71. Pringle R., *The pursuit of financial stability – an outsider view*. *Central Banking*, Vol. XV, No. 2, November, 2004.
72. Radelet S., Sachs J., *The onset of the east asian financial crisis*, „NBER Working Paper” August 1998, No. W6680.
73. *Raport o stabilności systemu finansowego – styczeń 2000 – czerwiec 2001*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 7.
74. Raus D., *Determinanty i metody szacowania ryzyka kryzysu walutowego*, „Materiały i Studia” 2000, NBP, nr 112.
75. Rybiński K., *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych*, Materiały z Konferencji Rady Naukowej PTE z 18 czerwca 1998 r., Warszawa 1998.
76. Salant S., Henderson D., *Market Anticipation of Government Policy and the Price of Gold*, „Journal of Political Economy” 1978, No. 86.
77. Sbracia M., Zaghini A., *Crises and contagion: the role of the banking system*, „BIS Papers” March 2001, No. 1.
78. Schinasi G.J., *Preserving Financial Stability*, International Monetary Fund, External Relations Department, „Economic issues” 2005, No. 36.
79. Schinasi G.J., *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper no. WP/04/187, October 2004.
80. Schinasi G.J., *Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets*, IMF Working Paper, WP/03/121, June 2003.

81. Schinasi, G.J., *Safeguarding financial stability: theory and practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2005.
82. Schumpeter, J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
83. Schwarcz S.L., *Controlling Financial Chaos: The Power and Limits of Law*, Wisconsin Law Review, 2012.
84. Schwartz A.J., *Real and pseudo-financial crises*, [w:] *Financial crises and the world banking system*, red. F. Capie, E. Geoffrey, Woods, 1986.
85. Siwińska J., *Currency Crises and Fiscal Imbalanced -the Transition Countries Perspectives*, Case Studies& Analyses, Warszawa 2000.
86. Sławiński A., *Przyczyny i następstwa kryzysu walutowego*, [w:] W. Małecki, A. Sławiński, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, PWN, Warszawa 2001.
87. Sławiński A., *Rynki finansowe*, PWN, Warszawa 2006.
88. Sulmicki J., *Kryzysy walutowe, strefa euro, współczesne wyzwania dla Polski*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2002.
89. Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego, Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
90. Szpringer W., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa 2001.
91. Taylor J.B., *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN Warszawa 2009.
92. Timmermans T., *Monitoring the macroeconomic determinants of banking system stability*, „BIS Papers” March 2001, No. 1.
93. Tirole J., *Financial crises, liquidity, and the international monetary system*, Princeton University, 2000.
94. Upper C., A. Worms, *Estimating bilateral exposures in the German interbank market: is there a danger of contagion?*, „BIS Papers” March 2001, No. 1.
95. Wells S., *Uk interbank exposures: systemic risk implications*, „Financial Stability Review” December 2002.
96. Wojtyna A., *Kryzysy finansowe a skuteczność polityki makroekonomicznej*, „Bank i Kredyt” 1999, nr 7–8.
97. Wojtyna A., *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 6.
98. Żukowska H., *Czynniki destabilizujące systemy finansowe – próba diagnozy dla kryzysu 2008 plus*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL”, TN KUL 2015, t. 7(43).
99. Żukowska H., *Kontrowersje wokół przyczyn kryzysów finansowych*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” Lublin 2011, t. 3(39).
100. Żukowska H., *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy (przykład Rosji po 1990 roku)*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
101. Zygierec M., *Stabilność finansowa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia, Lublin 2013, Vol. XLVII, 3, Sectio H.
102. Żywiecka H., *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia międzynarodowych przepływów kapitału*, Warszawa 2002.



# SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO JAKO KLUCZOWY MECHANIZM ZAPEWNIANIA STABILNOŚCI FINANSOWEJ<sup>1</sup>

 elem niniejszego rozdziału jest opis procesu budowania stabilności finansowej poprzez działania sieci bezpieczeństwa finansowego. Nacisk analizy będzie położony na ukazanie kształtu mechanizmu budowania stabilności w aspekcie instytucjonalnym. Powszechnie uważa się, że jedną z ważniejszych przyczyn załamania światowego rynku finansowego po 2007 r. była słabość lub nieadekwatność używanych regulacji, a także słabość istniejącego systemu nadzorczego, lub szerzej sieci bezpieczeństwa finansowego. Współcześnie ważnym zadaniem państw na poziomie ponadnarodowym jest modyfikowanie sieci bezpieczeństwa finansowego stosownie do zmian zachodzących na rynku finansowym i w jego otoczeniu. Niedostosowanie architektury sieci bezpieczeństwa finansowego do poziomu rozwoju rynku finansowego i warunków jego funkcjonowania może być katalizatorem kolejnego kryzysu finansowego. Ostatni kryzys finansowy uświadomił światu z jednej strony potrzebę doskonalenia oraz wyeliminowania „luk”, tj. uzupełnienia brakujących elementów w systemie bezpieczeństwa finansowego w poszczególnych krajach, ale z drugiej strony konieczność konsolidacji działań wszystkich instytucji sieci bezpieczeństwa Unii Europejskiej i na całym świecie. Co więcej, należało stworzyć sieć bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym, a szczególnie na najważniejszych rynkach finansowych świata, tj. USA i UE, gdzie koncentruje się znaczna część światowych aktywów finansowych. Dlatego po kryzysie 2008+, coraz częściej już nazywanym Wielkim Kryzysie Finansowym (*ang. Great Financial Crisis – GFC*)<sup>2</sup> świat, w tym Unia Europejska, postawiono przed koniecznością gruntownych reform sieci bezpieczeństwa finansowego tak, aby usunąć obnażone słabości sieci bezpieczeństwa finansowego.

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr hab. Helenę Żukowską, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

<sup>2</sup> Great Financial Crisis (skrót GFC) – to jest określenie kryzysu finansowego zapoczątkowanego na rynku papierów wartościowych (*subprime*) w USA w 2007 r., jednak ta nazwa coraz częściej jest używana w światowych publikacjach, np. D. Calvo, J.C. Crisanto, S. Hohl, O.P. Gutierrez, *Financial supervisory architecture: what has changed after crisis?*, Financial Stability Institute, BIS April 2018, s. 2–36.



## Sieć bezpieczeństwa – aspekty teoretyczne

### 1. Rodzaje mechanizmów budowania stabilności finansowej

Budowanie stabilności finansowej wymaga wypracowania odpowiednich mechanizmów stabilizacji systemu finansowego. Państwo powinno dążyć do zapewnienia takich warunków bezpieczeństwa na rynkach finansowych, aby obejmowały swoim zasięgiem wszelkie źródła pojawiających się zaburzeń.

Mechanizmy bezpieczeństwa systemu finansowego można podzielić na dwie podstawowe grupy, w zależności od momentu ich uruchamiania i sposobu działania:

- a) instrumenty w sytuacji kryzysowej decyzją m.in. państwa (rządu) działające doraźnie instrumenty zarządzania kryzysowego, np. dodatkowe regulacje prawne czy pomoc finansowa ze środków publicznych;
- b) ukształtowane na stałe i działające permanentnie na zasadach automatycznych stabilizatorów bezpieczeństwa rynku finansowego instrumenty prewencji antykryzysowej, działające podobnie jak automatyczne stabilizatory koniunktury gospodarczej funkcjonujące w skali całej gospodarki. Takie instrumenty można wyłonić na każdym z poziomów zagrożenia stabilności:
  - na poziomie relacji z zagranicą;
  - na poziomie całej gospodarki;
  - na poziomie systemu finansowego i jego infrastruktury (nadzór finansowy, system gwarancji depozytów);
  - w skali mikroekonomicznej;
  - w obszarze czynników psychologicznych.

Niektóre instrumenty z grupy automatycznych stabilizatorów stabilności finansowej mogą oddziaływać na kilka obszarów zakłóceń stabilności. Do takich instrumentów należy sieć bezpieczeństwa finansowego (*ang. safety net*). Jest to zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją. Instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego tworzą warunki stabilności finansowej na różnych poziomach (czy to w skali kraju, czy międzynarodowej)<sup>3</sup>.

Sieć bezpieczeństwa finansowego może być postrzegana w szerokim i wąskim znaczeniu. Sieć bezpieczeństwa finansowego w szerokim rozumieniu obejmuje całokształt instytucji, regulacje prawne oraz kodeksy dobrych praktyk rynku finansowego, chroniących gospodarkę i społeczeństwo przez skutkami utraty płynności i niewypłacalności instytucji finansowych. W węższym ujęciu pojęcie to ogranicza się do instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa

<sup>3</sup> H. Żukowska, *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 8.

tylko systemu bankowego. Są to zatem: bank centralny, nadzór bankowy (zintegrowany coraz częściej z nadzorem finansowym) oraz system gwarancji depozytów.

Instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego powinny stanowić strukturę zapobiegającą powstawaniu kryzysów finansowych (ang. *crises prevention*), umożliwiać monitorowanie i identyfikację ryzyka systemowego (funkcja profilaktyczna). Najczęściej też są pomocne w usuwaniu skutków kryzysów finansowych (ang. *crises management and resolution*) i w procesach zarządzania kryzysowego. Przedsięwzięcia tego rodzaju są realizowane najczęściej ze środków publicznych<sup>4</sup>.

W definicji podawanej przez Komitet Stabilności Finansowej sieć bezpieczeństwa finansowego to grupa instytucji publicznych, których celem jest ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego przez dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego (zgodnie z wąskim ujęciem) tworzą: Komitet Stabilności Finansowej, Minister Finansów, Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>5</sup>.

Od strony instytucjonalnej, w szerszym ujęciu, sieć bezpieczeństwa finansowego to są: parlament i rząd, w tym ministerstwo finansów, bank centralny, systemy płatnicze i rozliczeniowe, niezależni analitycy i audytorzy wewnętrzni i zewnętrzni, nadzór nad rynkiem finansowym oraz nadzór właścicielski, instytucje zwiększające przejrzystość rynku finansowego, instytucje ochrony deponentów, ubezpieczonych i inwestorów na rynku finansowym oraz centralne instytucje zajmujące się zapewnieniem stabilności finansowej.

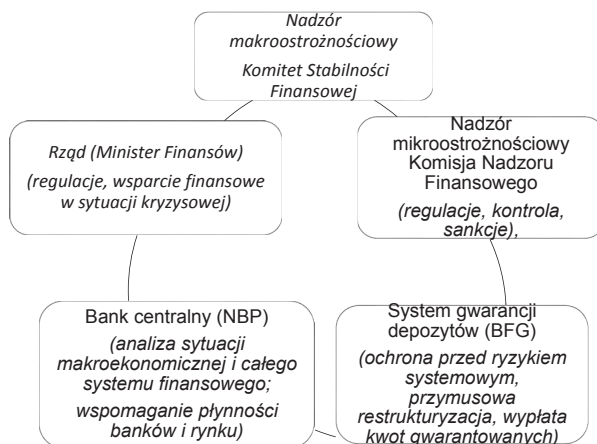
Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego w różnych krajach jest odmiennie ukształtowana. Różnice w budowie sieci bezpieczeństwa są spowodowane przez<sup>6</sup>:

- uwarunkowania historyczne;
- strukturę podmiotową systemu finansowego;
- poziom rozwoju rynku finansowego w kraju;
- stanowisko władz kraju wobec problemu wolności gospodarczej i protekcji ze strony państwa (zakres ingerencji państwa w gospodarkę);
- zmiany zachodzące w systemach finansowych w ostatnich latach.

<sup>4</sup> G.J. Schinasi, *Preserving Financial Stability*, International Monetary Fund, External Relations Department, „Economic issues” 2005, No. 36, s. 13.

<sup>5</sup> Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r., s. 58.

<sup>6</sup> O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, NBP „Materiały i Studia” 2004, nr 179.

**Schemat 1.** Sieć bezpieczeństwa finansowego w wąskim ujęciu

Źródło: opracowanie własne

Odmienności w budowie sieci bezpieczeństwa finansowego również można wytłumaczyć faktem, że w teorii ekonomii sieć bezpieczeństwa ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników, co przedstawia poniższa tabela (Tabela 1).

**Tabela 1.** Sieć bezpieczeństwa finansowego w teorii ekonomii

| Zwolennicy sieci bezpieczeństwa                                                                                                                                                                                                                                             | Przeciwnicy sieci bezpieczeństwa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Austriacka teoria cyklu koniunkturalnego</b><br>L.von Mises, <i>The Theory of Money and Credit</i> , New Haven: Yale University Press, 1953; pierwsze niemieckie wydanie <i>Theorie des Geldes und der Umlaufmittel</i> (pol. <i>Teoria pieniądza i kredytu</i> ), 1912. | <b>Monetaryzm</b><br>A. Schwartz, M. Friedman, <i>A Monetary History of the United States 1867–1960</i> , 1963.<br>M.D. Bordo, A.J. Schwartz, <i>Measuring Real Economic Effects of Bailouts: Historical Perspectives on How Countries in Financial Distress Have Fared With and Without Bailouts</i> , Working Paper No. 7701, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. May 2000.<br>B. Eichengreen, R. Portes, <i>The anatomy of financial crises</i> , Working Paper No. 8716, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. January 1987. |
| <b>Teoria realnego cyklu koniunkturalnego</b><br>F. Kydland, E. Prescott <i>Cyclical Movements of the Labor Input and Its Implicit Real Wage</i> , Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review, 1993.                                                                 | <b>Instytucjonalizm</b><br>T. Veblen, <i>The theory of Business Enterprise</i> , New York 1904.<br>T. Veblen, <i>Teoria klasy próżniaczej</i> , Warszawa 1971.<br>J. Commons, <i>Institutional Economics</i> , 1964.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Źródło: opracowanie własne

## 2. Zadania banku centralnego jako elementu sieci bezpieczeństwa finansowego

Bank centralny jest ważnym podmiotem centralnej administracji państwowej i rynku finansowego. Analizując zakres tych funkcji, przez pryzmat stabilności finansowej, należy odnotować, że:

1. realizuje wyznaczone mu przez regulacje prawne funkcje zgodnie z zasadami niezależności, odpowiedzialności, wiarygodności i przejrzystości;
2. troszczy się o stabilność monetarną, która jest podstawą stabilności finansowej;
3. dostępnymi sobie instrumentami prowadzi niezależną politykę monetarną dostosowaną do potrzeb gospodarki, reagując na zmiany koniunktury i warunki powstające na rynkach finansowych;
4. uwzględnia ograniczenia w polityce pieniężnej np. istnienie tzw. trójkąta niemożności (ang. *trinity of impossible*), polegającego na tym, że w warunkach liberalizacji przepływów kapitałowych nie można jednocześnie prowadzić niezależnej polityki pieniężnej i stosować polityki stałego kursu walutowego (model gospodarki otwartej Mundella-Fleminga);
5. zapobiega powstawaniu tzw. bąbli spekulacyjnych, zakłóceniom płynności na rynku finansowym i problemom w realizacji rozliczeń;
6. występuje jako kredytodawca ostatniej instancji *Lender of Last Resort*;
7. prowadzi w odniesieniu do podejmowanych działań odpowiedzialną politykę informacyjną.

W sytuacjach kryzysowych bank centralny dodatkowo intensywniej występuje jako pożyczkodawca ostatniej instancji, a także podejmuje działania nadzwyczajne, takie jak uczestniczenie w nacjonalizacji banków zagrożonych upadłością, przyjmuje na siebie dodatkowe gwarancje dla deponentów lub inwestorów, czy przyjmuje rolę gwaranta pożyczek międzybankowych.

Koncepcja pożyczkodawcy ostatniej instancji po raz pierwszy sformułowana została w XIX w. przez H. Thorntona i W. Bagehota<sup>7</sup>. Wyjaśnienie roli banku centralnego w kryzysie można przedstawić poprzez wypowiedzi ekonomistów (zaprezentowane poniżej).

Według D. Laidlera „Klasyczną funkcją banków centralnych realizowaną w ramach safety net na etapie zarządzania kryzysowego jest angażowanie się w kwestie budowania stabilności finansowej już na etapie zapobiegania destabilizacji systemu finansowego (analizy systemu finansowego z punktu

<sup>7</sup> H. Thornton, *The evidence given by Henry Thornton before the Committees of Secrecy of the Two Houses of Parliament on the Bank of England*, March and April [1797] 1939; Bagehot, W. *Lombard Street: a Description of the Money Market* (with a New Introduction by Frank C. Genovese), Homewood, Ill. Richard Irwin [1873] 1962.

widzenia oceny odporności systemu na szoki i występowania potencjalnego ryzyka)”<sup>8</sup>.

Inni ekonomiści uważają, że „Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji oznacza dyskrejonalne 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) źródeł)”<sup>9</sup>.

„Podstawową i wyróżniającą cechą tego zadania banków centralnych 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 banku”<sup>10</sup>.

Występując jako kredytodawca ostatniej instancji, w sytuacji kryzysowej bank centralny powinien przyjmować postawę optymalną w danej sytuacji. Dylematy awaryjnego wspomagania systemu bankowego w płynność dotyczą tego, czy zasilać rynek, czy zasilać pojedyncze instytucje? Jeżeli instytucje bankowe, albo wszystkie, których dotyczy utrata wypłacalności czy tylko systemowo ważne banki, których problemy przełożą się na problemy pozostałych? W praktyce zazwyczaj trudno określić, który stosować ze sposobów<sup>11</sup>.

Zaktualizowane zasady zasilania finansowego banków komercyjnych przez bank centralny opierają się na następujących założeniach:

- musi być wysoce prawdopodobne, że ryzyko systemowe zmaterializuje się w danym czasie;
- nie ma innej alternatywy dla wykorzystania funduszy banku centralnego, nie można zastosować innych źródeł pozyskania funduszy (np. ze środków prywatnych – właścicieli czy innych podmiotów prywatnych);
- wykluczone zostanie ryzyko pokusy nadużycia;
- rzetelność i odpowiedzialność banku centralnego nie będzie narażona na szwank.

### 3. Fundusze gwarancji depozytów i restrukturyzacji banków (w Polsce Bankowy Fundusz Gwarancyjny)

Kolejnym elementem wąsko rozumianej sieci bezpieczeństwa finansowego są systemy gwarantowania depozytów. Podstawowym celem powstawania

<sup>8</sup> D. Laidler, *Central bank as a lender of last resort – trendy or passe*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.

<sup>9</sup> X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.

<sup>10</sup> F. Capie, Ch. Goodhart, S. Fischer, N. Schnadt, *The Future of Central Banking*, Cambridge, 1994.

<sup>11</sup> C. Borio, *Market distress and vanishing liquidity: anatomy and policy options*, BIS Working Papers, no 158, July 2004.

tych systemów jest obniżenie ryzyka wybuchu i rozprzestrzeniania się paniki deponentów na rynku bankowym. Celami uzupełniającymi tych systemów są ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku usług bankowych, ograniczenie skutków finansowych kryzysów dla finansów publicznych, a także ograniczenie ryzyka systemowego związanego z paniczną reakcją deponentów na problemy banków<sup>12</sup>.

Analizując system gwarancji depozytów należy rozważać:<sup>13</sup>

1. sposób zarządzania systemem gwarancji;
2. instytucje należące do systemu;
3. przynależność (obowiązkowa lub dobrowolna);
4. mechanizmy i źródła finansowania;
5. docelowy poziom zgromadzonych środków;
6. sposób ustalania składki;
7. sposób pobierania składki (*ex ante* czy *ex post*);
8. możliwość (lub jej brak) dyscyplinowania banków i udzielania im pomocy;
9. zakres działalności analitycznej i uprawnienia do jej prowadzenia;
10. wysokość i zakres ochrony depozytów.

Przesłanki uzasadniające tworzenie systemów gwarancji depozytów (tzw. przesłanki pozytywne) to: umocnienie publicznego zaufania do systemu bankowego, ochrona klientów banków w związku z asymetrią informacji, ograniczanie ryzyka systemowego – zapobieganie masowemu wycofywaniu depozytów z banku, (tzw. „run na banki”). Systemy gwarancji depozytów, przede wszystkim łagodzą działanie ważnej przyczyny kryzysów, za jaką uważa się panikę bankową.

Przesłanki negatywne tworzenia systemów gwarancji depozytów to zjawisko *moral hazard*, osłabienie dyscypliny rynkowej, obciążenia finansowe ponoszone przez sektor bankowy i jego klientów.

Fundusze gwarancyjne mogą być zorganizowane na, co najmniej dwa sposoby: realizowani funkcji gwarancyjnej (wyплаты depozytów klientów banku w sytuacji jego upadłości – ang. *pay box*) bądź łączenie funkcji gwarancyjnej i pomocowej dla banków w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością (ang. *risk minimizer*)<sup>14</sup>.

Systemy gwarancji depozytów są najbardziej niejednorodnym elementem w sieci bezpieczeństwa finansowego w skali międzynarodowej, a różnią się:

<sup>12</sup> J. Koleśnik, *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] *Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 91.

<sup>13</sup> P. Smaga, *Panaeuropejski system gwarantowania depozytów – część II (propozycja konstrukcji)*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 1(54), s. 100–101.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat w dalszej części opracowania.

- momentem utworzenia (np. w czasie kryzysu lub w okresie stabilnego rozwoju);
- doborem funkcji (gwarancyjna lub/i pomocowa);
- zakresem podmiotowym (brak ochrony, tylko deponenci banków, tylko osoby fizyczne itp.);
- zakresem przedmiotowym gwarantowania (depozyty osób fizycznych, lub także osób prawnych);
- kwotami gwarancji (wyznaczone odgórnie limity, do pełnej wysokości depozytów, częściowa koasekuracja);
- obligatoryjnością (obowiązkowe – powoływane drogą administracyjną i dobrowolne tworzone przez uczestniczące banki w drodze umowy);
- rodzajem własności funduszy (środki publiczne, publiczno-prywatne i prywatne);
- sposobem finansowania (*ex post* lub *ex ante*).

Wnioski z funkcjonowania krajowych systemów gwarancji depozytów podczas globalnego kryzysu finansowego wskazują na potrzebę utworzenia systemu gwarancji depozytów na poziomie co najmniej UE, ponad krajowymi systemami gwarancji. System gwarancji depozytów w UE (w tym także ponadnarodowy) powinien posiadać następujące cechy<sup>15</sup>:

1. wyodrębniony, ze ściśle określonymi celami, solidną podstawą prawną oraz silnymi uprawnieniami;
2. administracja systemu w pełni jawna z udziałem krajowych systemów, SSM (*Single Supervisor Mechanism*) i SRM (*Single Resolution Mechanism*), ale w pełni autonomiczna;
3. funkcjonować w formule co najmniej zaawansowanego *paybox'a* lub *risk minimizer'a* oraz realizować funkcję *resolution*;
4. zakres podmiotowy i przedmiotowy sprzyjający ograniczeniu pokusy nadużycia;
5. finansowanie mieszane, tj. podstawą jest antycykliczna składka *ex ante*, ale z możliwością pobierania składki *ex-post*;
6. awaryjnym źródłem finansowania systemu europejskiego mógłby być ESM (*European Stability Mechanism*);
7. wypłata kwot gwarantowanych w coraz krótszym czasie;
8. podstawą finansowania wypłat powinny być składki banków uzależnione od ryzyka stwarzanego dla systemu finansowego (duże ryzyko generowane przez bank – wysoka składka);
9. wszechstronna informacja o zasadach gwarancji depozytów;
10. współpraca z pozostałymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, także na poziomie transgranicznym.

<sup>15</sup> P. Smaga, *Panaeuropejski...*, cz. I, s. 118.



Istotną sprawą oddziałującą na efektywność systemu gwarantowania depozytów jest sposób finansowania, na który wpływają takie kwestie, jak czas, w którym są gromadzone środki na wypłatę kwot gwarantowanych, podmioty, które ponoszą koszt funkcjonowania systemu czy sposób gromadzenia środków. W kwestiach tych przyjmuje się następujące zasady<sup>16</sup>:

1. system gwarantowania depozytów powinien być finansowany na zasadzie *ex-ante*, czyli poprzez regularną składkę opłacaną przez członków systemu, gdyż wpływa to na ograniczenie procykliczności, a poza tym taki system finansowania jest bardziej przejrzysty;
2. kosztami funkcjonowania systemu powinni być obciążani jego członkowie, co w znacznym stopniu ogranicza pokusę nadużycia;
3. środki w systemie powinny być gromadzone w sposób uzależniający wysokość składki od podejmowanego ryzyka przez członków systemu, ryzyko to powinno być prawidłowo kwantyfikowane i wyceniane.

Należy również zmierzać do tego, aby kształtować przekonanie, że do finansowania problemów banków nie będą wykorzystywane środki publiczne, ale wyłącznie środki wniesione przez uczestników systemu gwarantowania.

#### 4. Nadzór nad rynkiem finansowym

Za kluczowe ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego uznać należy nadzór nad rynkiem finansowym. Jego podstawowym elementem jest nadzór bankowy. Obowiązkiem nadzoru jest kontrola ryzyka podejmowanego przez banki i inne instytucje finansowe. Podstawowe cele to: zapewnienie bezpieczeństwa środków zdeponowanych w bankach, zapewnienie zgodności działania banków i innych instytucji rynku finansowego z przepisami obowiązującego prawa, zapewnienie warunków równej konkurencji wewnątrz systemu finansowego. W ostatnim okresie do nadzoru mikroostrożnościowego (pojedyncze instytucje finansowe i łącznie wszystkie instytucje finansowe) dołączono nadzór makroostrożnościowy (zapobieganie i monitorowanie ryzyka systemowego, czyli generowanego przez całe systemy finansowe oraz koniunkturę gospodarczą).

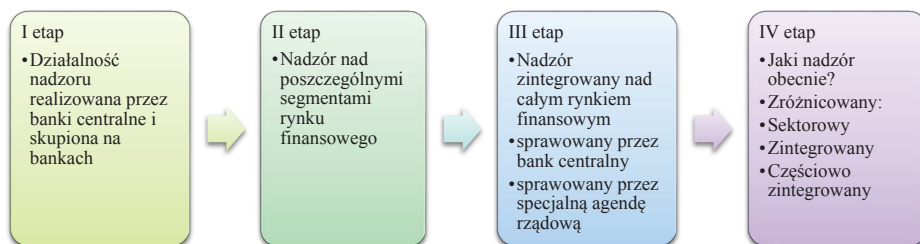
Zadania nadzoru zmieniają się odpowiednio do wahań poziomu stabilności w systemie finansowym. W okresie stabilności działania instytucji nadzorczych skupiają się na monitorowaniu indywidualnych banków (ang. *microprudential supervisor*). Z uwagi na istnienie ryzyka systemowego na rynku finansowym, kontrola pojedynczych instytucji służy pośrednio stabilności całego sektora. W warunkach zarządzania sytuacją kryzysową nadzór bankowy jest instytucją opiniującą programy naprawcze czy współdecydują-

<sup>16</sup> Ł. Szewczyk, *Wybrane problemy dotyczące skuteczności systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2016, 1(62), s. 48.

czą o wyprowadzaniu z rynku problemowych instytucji finansowych (ang. *macroprudential supervisor*).

Należy zaznaczyć, że po globalnym kryzysie finansowym dokonuje się ciągła ewolucja nadzoru finansowego, w tym bankowego w sposób przedstawiony na schemacie 2.

**Schemat 2.** Ewolucja nadzoru mikroostrożnościowego nad rynkiem finansowym



Źródło: opracowanie własne

W literaturze podkreśla się, że nie ma jednego optymalnego modelu i zależy on od wewnętrznych cech każdego systemu finansowego oraz samego systemu *safety net*.

Nadzór finansowy może być zintegrowany w jednej instytucji (tzw. mega – nadzorca) lub sektorowy, jako rozczłonkowany nadzór nad poszczególnymi rynkami. Nadzór zintegrowany jest w jednej instytucji, a sektorowy jest sprawowany przez wiele instytucji. Bank centralny może realizować funkcje nadzoru, ale może się także skupiać na zadaniach i funkcjach wyłącznie banku centralnego nie wchodząc w zadania nadzoru nad rynkiem finansowym.

Najnowsze badania nad zmianami w sposobach organizacji i sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym (82 kraje) dowodzą, że sposób nadzorowania rynków finansowych jest bardzo zróżnicowany. W 50% badanych krajów nadzór nad rynkiem finansowym ma charakter sektorowy, w 11% nadzór ma charakter zintegrowany w banku centralnym, w 18% nadzór sprawuje specjalna agencja rządowa, a w ponad 20% nadzór nad całym rynkiem finansowym sprawują dwie instytucje<sup>17</sup>. Po ostatnim kryzysie finansowym nastąpiło przemodelowanie zasad funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Model upowszechniony w latach 2000–2006, kiedy to nadzór bankowy

<sup>17</sup> D. Calvo, J.C. Crisanto, S. Hohl, O.P. Gutierrez, *Financial...*, s. 2–36.

został wyprowadzony z banków centralnych okazał się nieefektywny i nastąpiło odwrócenie tendencji. Na powrót dąży się do włączenia nadzoru do obszaru działalności banków centralnych. Co więcej, do banków centralnych wraca także nadzór ubezpieczeniowy. Upowszechnia się model nadzoru nazywany *twin peaks*. Istotą tego modelu jest podzielenie funkcjonalne nadzoru: na nadzór ostrożnościowy (bankowy i ubezpieczeniowy) oraz nadzór nad zachowaniami rynkowymi (obróć instrumentami finansowymi i ochrona konsumentów)<sup>18</sup>.

## 5. Konieczność i kierunki zmian w organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego po Wielkim Kryzysie Finansowym

Badania nad kryzysami finansowymi dowiodły, że słabości sieci bezpieczeństwa finansowego są katalizatorem kryzysów finansowych. W tej roli wystąpiły już błędy w realizowanej polityce pieniężnej banku centralnego, brak koordynacji w polityce gospodarczej państwa (pieniężna, fiskalna, reżim kursu walutowego), słabość bądź nieumiejętność nadzoru w diagnozowaniu problemów systemów finansowych, niedostateczna ochrona depozytów i inwestycji na rynku kapitałowym, inne braki w sieci bezpieczeństwa, rynki i instrumenty poza zasięgiem regulacji i nadzoru finansowego, rozwój rynku finansowego wyprzedzający rozwój sieci bezpieczeństwa.

Katalog postulowanych zmian sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym i globalnym po Wielkim Kryzysie Finansowym to:

- formowanie sieci bezpieczeństwa w układzie europejskim i międzynarodowym (globalnym);
- stworzenie instytucji zapewniania stabilności na poziomie krajowym i międzynarodowym;
- utworzenie instytucji międzynarodowego kredytodawcy ostatniej instancji;
- utworzenie instytucji nadzoru nad globalnym rynkiem finansowym;
- tworzenie globalnych regulacji rynku finansowego;
- rozwijanie współpracy transgranicznej w związku z rosnącym ryzykiem na rynkach finansowych;
- tworzenie globalnych czy międzynarodowych systemów gwarancji depozytów.

<sup>18</sup> *Nowa rola nadzoru finansowego* (red.), Rzeczpospolita, z dnia 2.12.2010: <http://www.rp.pl/artykul/573016-Nowa-rola-nadzoru-finansowego.html>, (dostęp: 24.07.2010).

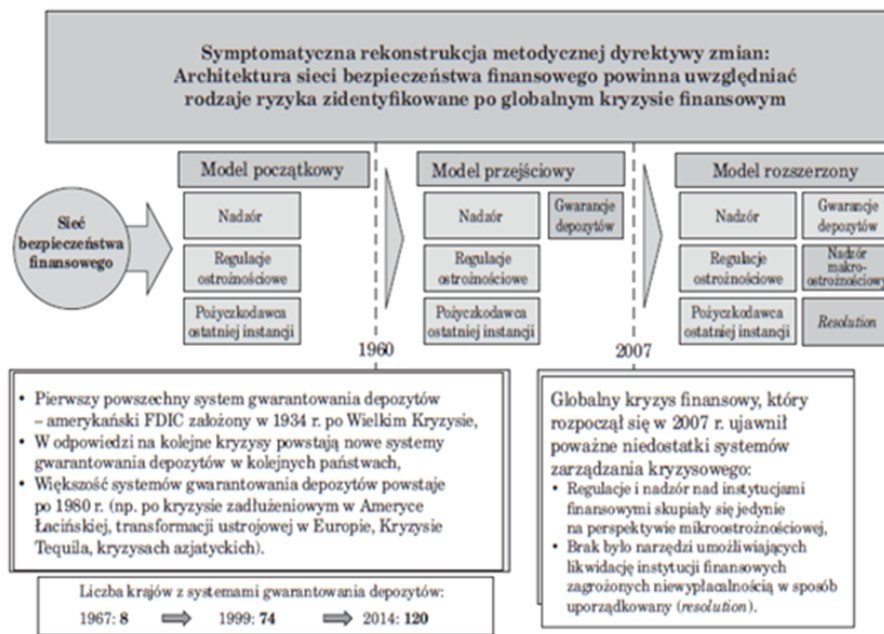
Przed regulacjami i instytucjami sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym stoją nowe wyzwania. Konieczne są:

- Zmiany w funkcjonowaniu systemu finansowego (w celu przeciwdziałania powstawaniu „bąbli spekulacyjnych”);
- Rozdzielenie bankowości depozytowo-kredytowej od inwestycyjnej;
- Oddzielenie bankowości regulowanej od nieregulowanej;
- Nałożenie ograniczeń na rozwój konglomeratów finansowych i banków transgranicznych;
- Opracowanie standardów dla pochodnych instrumentów finansowych;
- Określenie zakresu i zasad wsparcia finansowego ze środków publicznych w przyszłości.

Katalog postulowanych zmian sieci bezpieczeństwa na poziomie krajowym to:

- Dostosowanie sieci bezpieczeństwa do wymagań zmieniającego się rynku finansowego (uzupełnienie lub wzmacnianie sieci bezpieczeństwa finansowego);
- Wskazanie instytucji odpowiedzialnej za zapewnianie stabilności finansowej, np. włączenie tego zadania do celów banków centralnych lub tworzenie do tego celu odrębnych instytucji;
- Zmiana pozycji banku centralnego z „Lender of Last Resort” na „Market Maker of Last Resort”;
- Zmiany w systemach gwarancji depozytów w celu ograniczenia zjawiska hazardu moralnego (ang. *moral hazard*);
- Tworzenie ochrony inwestorów instytucjonalnych rynku finansowego;
- Doskonalenie regulacji ostrożnościowych i nadzorczych;
- Reformowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, także bankowym;
- Tworzenie programów i prawnych podstaw awaryjnego zarządzania kryzysowego w kraju;
- Tworzenie specjalnych instytucji koordynujących działania w sytuacji zagrożenia kryzysem;
- Testowanie zachowań w warunkach symulowanego zagrożenia, przeprowadzania symulacji na różnych poziomach zagrożenia i odmiennych etapach rozwoju kryzysu;
- Współpraca i koordynacja działań instytucji sieci bezpieczeństwa na poziomie krajowym oraz precyzyjne określenie ich kompetencji.

Ewolucję sieci bezpieczeństwa finansowego oraz jej stan aktualny przedstawiają J. Pruski i J. Szambelańczyk. Jest ona zaprezentowana na poniższym schemacie.

**Schemat 3.** Ewolucja architektury sieci bezpieczeństwa finansowego

Źródło: J. Pruski, J. Szambelańczyk, *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(57), s. 104.

Można znaleźć wiele argumentów uzasadniających występowanie sieci bezpieczeństwa systemu bankowego, i szerzej finansowego. Każdy kolejny kryzys utwierdza nawet sceptyków w przekonaniu, że sieć bezpieczeństwa finansowego pozytywnie oddziałuje na stabilność finansową.

Faktem jest jednak, że rozwój rynków finansowych (instytucji, instrumentów, regulacji i zasad funkcjonowania) wyprzedza rozwój sieci bezpieczeństwa. Sieć bezpieczeństwa finansowego może być automatycznym stabilizatorem stabilności finansowej, pod warunkiem, że jej kształt i zasady działania będą nadążały za rozwojem rynku finansowego. Niestety w warunkach szybkiego postępu technicznego (szczególnie w zakresie technologii telekomunikacyjnych i informatycznych) jest to niezwykle trudne).

Obecna architektura sieci bezpieczeństwa finansowego nie jest adekwatna do poziomu rozwoju rynku finansowego. Sieć bezpieczeństwa finansowego na poziomie międzynarodowym, aczkolwiek modyfikowana, ciągle nie jest gotowa do działania w sytuacji kryzysowej na globalnym rynku finansowym, dlatego że:

- brakuje międzynarodowego pożyczkodawcy ostatecznej instancji w sytuacji wystąpienia w jednym kraju lub w skali międzynarodowej dużego deficytu płynności;
- na świecie dominują krajowe modele nadzoru i ochrony deponentów oraz krajowe systemy zarządzania kryzysowego, niezdolne do skutecznych działań antykryzysowych w skali globalnej;
- brakuje zasad i uzgodnionych (sprawdzonych) mechanizmów podziału kosztów fiskalnych przywracania stabilności globalnego rynku finansowego.

### **Sieć bezpieczeństwa finansowego na poziomie ponadnarodowym**

## **6. Wybrane instytucje sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym**

Potrzeba budowania sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym pojawiła się po kryzysie 2008+, gdy okazało się, że został wywołany na jednym segmencie rynku finansowego w USA, w krótkim czasie rozprzestrzenił się na inne rynki i regiony świata oraz doprowadził do załamania koniunktury gospodarczej w wielu krajach. Reakcja świata na ten kryzys była nieuporządkowana, a zarządzanie sytuacją kryzysową na poziomie globalnym nie było możliwe, ponieważ żadna z instytucji międzynarodowych nie miała w swoich kompetencjach narzędzi pozwalających na działania antykryzysowe. Identyfikacja instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w Europie pozwala wskazać poniżej opisane instytucje.

### **Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (BIS)**

Prekursorem i zaczątkiem sieci bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym jest utworzony w 1930 r. w Hadze Bank Rozrachunków Międzynarodowych (ang. *Bank for International Settlements – BIS*) z siedzibą w Bazylei (Szwajcaria). Obecnie poza siedzibą główną w Szwajcarii ma także reprezentacyjne biura na Azję i kraje Pacyfiku w Hong Kongu i na Amerykę w Meksyku. Jest to najstarsza międzynarodowa instytucja finansowa, której pierwotnym celem było zarządzanie niemieckimi środkami finansowymi na reparacje wojenne po I wojnie światowej. Jednakże już od okresu Wielkiego Kryzysu lat 30. XX w. skupił się na wspieraniu działalności i współpracy europejskich banków centralnych. Jest pomysłodawcą europejskiej integracji monetarnej i wspólnego banku dla Unii Europejskiej. Przez dwa lata tworzenia Europejskiego Banku Centralnego jego siedzibą był BIS i Bazylea. Dopiero w 1994 r. EBC przeniósł swoje biuro zarządu do Frankfurtu nad Menem.

Obecnie BIS ma formę spółki akcyjnej, której udziałowcami są banki centralne największych krajów świata w liczbie 60, w tym: Europejski Bank Centralny, System Rezerwy Federalnej USA, banki centralne wielu krajów europejskich, Chin, Japonii, Kanady, Wielkiej Brytanii, Brazylii, Argentyny, Australii, także Narodowy Bank Polski. W krajach, które są założycielami BIS powstaje 95% światowego PKB. BIS obecnie jest instytucją finansową o zasięgu globalnym<sup>19</sup>.

Misja BIS to jest promowanie globalnej stabilności monetarnej i finansowej (ang. *Promoting global monetary and financial stability*), w tym prowadzenie współpracy finansowej i monetarnej oraz występowanie jako bank banków centralnych zrzeszonych w BIS<sup>20</sup>. W ramach tej misji Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei pełni funkcję gospodarza i koordynatora pracy międzynarodowych organizacji (Komitetów/Sekretariatów) zaangażowanych w ustalanie standardów działania oraz wspieranie stabilności finansowej w Europie i na świecie. BIS świadczy ponadto usługi finansowe dla międzynarodowych instytucji finansowych i banków centralnych na całym świecie. Obecnie, celem BIS jest pomoc bankom centralnym i instytucjom uprawnionym do prowadzenia polityki pieniężnej w zapewnianiu stabilności finansowej, pełnienie funkcji banku dla tych instytucji oraz wspieranie współpracy tych instytucji. BIS wspomaga także płynność banków centralnych, zapewnia wsparcie eksperckie dla banków centralnych i narodowych instytucji nadzoru finansowego, głównie wypracowuje standardy międzynarodowego nadzoru bankowego. Nie świadczy usług finansowych dla banków komercyjnych, przedsiębiorstw i ludności<sup>21</sup>.

W ramach BIS działają trzy departamenty: monetarny, ekonomiczny i bankowy oraz sekretariat generalny. Departamenty te są wspierane przez dział obsługi prawnej, zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej oraz dział zapewniania zgodności (ang. *compliance*). Jednostką współpracującą z tymi trzema departamentami BIS jest Instytut Stabilności Finansowej, którego zadaniem jest wspieranie wdrażania globalnych standardów regulacyjnych i dobrych praktyk nadzorczych stosowanych przez banki centralne i organy regulacyjne oraz nadzorcze sektora finansowego na całym świecie<sup>22</sup>.

W strukturach BIS, obok wspomnianego już Instytutu Stabilności Finansowej, znajdują się także:

1. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego;
2. Komitet Globalnego Systemu Finansowego;

<sup>19</sup> E. Gostomski, T. Michałowski, *Ewolucja roli Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei od europejskiej do globalnej instytucji finansowej*, „Pieniądze i Władza” 2013, t. 16 nr 4(61), s. 148–155.

<sup>20</sup> BIS Annual Report 2017/2018: online: <https://www.bis.org/about/areport/areport2018.pdf>, (dostęp: 10.07.2018).

<sup>21</sup> Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Encyklopedia zarządzania.

<sup>22</sup> Portal BIS: <https://www.bis.org/about/orggov.htm?m=1%7C2%7C603>, (dostęp: 10.07.2018).



3. Komitet ds. Płatności i Infrastruktury Rynkowej;
4. Komitet Irvinga Fishera ds. Statystyki Banków Centralnych;
5. Komitet ds. Rynków;
6. Grupa Zarządzająca Banków Centralnych.

W ramach ścisłej współpracy z BIS działają także: Rada Stabilności Finansowej, Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorców Ubezpieczeniowych i Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów.

Wytyczne i rekomendacje wypracowane w ramach BIS – mimo braku mocy prawnej – są powszechnie akceptowane i wdrażane do praktyki działania systemu finansowego na całym świecie. Ma na to wpływ wielki autorytet BIS, wynikający ze składu gremium założycieli tego banku (banki centralne). Nie bez znaczenia jest też pozycja finansowa banku, oparta na znaczących zasobach rezerw walutowych i rezerw złota. Aktywa BIS na dzień 31 marca 2018 r. wynosiły 256,5 mld SDR i wzrosły od ubiegłego roku o 14,3 mld SDR. Na aktywa składały się w 33% rządowe papiery wartościowe, 9% złoto i pożyczki udzielone w zlocie, 17% bony skarbowe, a 29% to salda kont na żądanie (głównie w bankach centralnych). Zobowiązania BIS na 31 marca 2018 r. to głównie depozyty przyjęte od banków centralnych w zlocie i walutach. Depozyty BIS ogółem wynoszą 221,5 mld SDR. Struktura depozytów to: w 80% USD, 3% euro, 7% funt brytyjski, 4% złoto i 6% inne waluty. Kurs SDR w lipcu 2018 r. wyniósł 1 SDR = 1,41 USD.<sup>23</sup>

Jako istotne działania na rzecz stabilności finansowej należy wspomnieć sformułowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zasady działalności bankowej i nadzoru nad bankami nazwane Bazylea I, Bazylea II i Bazylea III. Najważniejsze wytyczne Bazylea I to: koncepcja współczynnika wypłacalności – powszechnie dzisiaj stosowanego w ocenie wypłacalności banków. Bazylea II to: uporządkowane podejście do ryzyka, rozróżniające ryzyko: kredytowe, rynkowe i operacyjne. Po kryzysie 2008+ i ujawnieniu się wad nadzoru bankowego i nowych odmian ryzyka bankowego BIS zaproponował kolejne narzędzia budowania stabilności finansowej – Bazylea III i CRD III oraz CRD IV. Bazylea III wskazuje na mocny związek między bezpieczeństwem finansowym pojedynczego banku a bezpieczeństwem całego systemu bankowego, zwracając szczególną uwagę na banki systemowo ważne (dla krajowego oraz globalnego rynku). CRD III i CRD IV to są regulacje wprowadzone na europejski rynek finansowy w postaci dyrektyw z zakresu adekwatności kapitałowej (CRD – *Capital Requirements Directive*). Zaproponowano w nich zabezpieczenia przed ryzykiem dla systemu finansowego (ryzykiem systemowym), nazwane „buforami bezpieczeństwa”<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> BIS Annual Report 2017/2018, Bank of International Settlements, 2018, <https://www.bis.org/about/areport/areport2018.pdf>, s. 44-48.

<sup>24</sup> Szerzej: S. Owsiak, *Finanse*, PWE Warszawa 2015.

1. bufor antycykliczny – skierowany na ograniczanie wystąpienia boomu kredytowego – wzrost skali udzielanych kredytów oznacza konieczność zapewnienia dodatkowego wymogu kapitałowego;
2. bufor ryzyka globalnej instytucji o znaczeniu systemowym – skierowany na identyfikację instytucji, które z racji wielkości czy znaczenia mogą być źródłem ryzyka dla systemu finansowego na skalę międzynarodową;
3. bufor ryzyka innej instytucji o znaczeniu systemowym - skierowany na identyfikację instytucji lokalnej, które z racji wielkości czy znaczenia mogą być źródłem ryzyka dla systemu finansowego na skalę krajową;
4. bufor ryzyka systemowego – to w ujęciu długoterminowym, identyfikacja i zapobieganie ryzyku, które mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cały system finansowy<sup>25</sup>.

### **Instytut Stabilności Finansowej**

Instytut Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Institute*) został założony w 1998 r. przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei i Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. W chwili obecnej działa on w strukturach BIS. Jego zadaniem jest służenie pomocą nadzorcom systemów finansowych na całym świecie a jego głównym celem jest wzmacnianie systemów finansowych. Cele szczegółowe działalności FSI to są<sup>26</sup>:

- promowanie norm i praktyk w zakresie standardów nadzoru na całym świecie oraz wspieranie pełnego wdrożenia tych standardów we wszystkich krajach;
- zapoznavanie nadzorców z najnowszymi informacjami na temat produktów rynku finansowego, praktyk i technik rynku finansowego;
- zapewnienie forum do dyskusji na temat polityki oraz wymiany praktyk i doświadczeń związanych z nadzorem na rynku finansowym;
- promowanie międzysektorowych i transgranicznych kontaktów i współpracy w zakresie nadzoru.

### **Rada Stabilności Finansowej**

W ramach ścisłej współpracy z BIS działa kolejna instytucja międzynarodowej sieci bezpieczeństwa finansowego, jaką jest Rada Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Board – FSB*). Jej prekursorem było Forum Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Forum – FSF*) powołane w lutym 1999 r. w Bonn. Forum Stabilności Finansowej zostało założone przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych G7 z inicjatywy Preze-

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat przy omawianiu instrumentów działalności polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego – Komitetu Stabilności Finansowej (skrót: KSF-M).

<sup>26</sup> Portal BIS: <https://www.bis.org/fsi/index.htm?m=1%7C17%7C629>, (dostęp: 10.07.2018).

sa Bundesbanku Hansa Tietmeyera. Intencją założycieli było stworzenie nowej struktury ds. współpracy między różnymi formami nadzoru krajowego a międzynarodowymi instytucjami finansowymi promującymi i budującymi stabilność finansową.

W składzie FSF znaleźli się przedstawiciele:

- instytucji rządowych, banków centralnych i agencji nadzorczych;
- branżowe międzynarodowe grupy organów nadzoru,
- instytucje zaangażowane w opracowywanie standardów i kodeksów dobrych praktyk;
- międzynarodowe instytucje finansowe odpowiedzialne za nadzór nad krajowymi i międzynarodowymi systemami finansowymi oraz monitorowanie i wspieranie wdrażania regulacji prawnych rynku finansowego;
- zespoły ekspertów banków centralnych zajmujący się infrastrukturą i funkcjonowaniem rynku.

Pierwsze spotkanie FSF zostało zwołane w kwietniu 1999 r. w Waszyngtonie. W listopadzie 2008 r., w obliczu kryzysu finansowego, przywódcy krajów G20 wezwali do zwiększenia członkostwa w FSF (do tej pory jego członkami byli przedstawiciele G7). W kolejnych miesiącach pojawił się szeroki konsensus w sprawie wyposażenia FSF w silniejsze podstawy instytucjonalne, w celu wzmocnienia jego skuteczności jako mechanizmu wspomagającego oddziaływanie na stabilność finansową dla krajowych organów nadzoru.

Na szczycie przywódców G20 w kwietniu 2009 r. rozszerzony FSF został przekształcony w Radę Stabilności Finansowej (FSB)<sup>27</sup>. Rada to jest międzynarodowa organizacja, która monitoruje i tworzy rekomendacje postępowania dla globalnego systemu finansowego. Generalnymi celami FSB są: promowanie i budowanie stabilności finansowej na poziomie międzynarodowym poprzez wspieranie rozwoju regulacji, instytucji nadzorczych i polityki regulacyjnej<sup>28</sup>. Sprowadza się to do koordynowania działań nadzoru finansowego na poziomie krajowym, by wypracować międzynarodowe standardy nadzoru, implementację międzynarodowych regulacji nadzorczych do przepisów krajowych i ich wdrożyć do praktyki systemów finansowych na całym świecie (nie tylko krajów członkowskich FSB). Szczegółowe zadania FSB to są<sup>29</sup>:

- ocena luk w zabezpieczeniach przed ryzykiem wpływającym na globalny system finansowy oraz identyfikacja i przegląd, w odpowiednim czasie i na bieżąco w ujęciu makroostrożnościowym, działań re-

<sup>27</sup> Portal Rady Stabilności Finansowej: <http://www.fsb.org/about/history/>, (dostęp: 08.07.2018).

<sup>28</sup> Portal Rady Stabilności Finansowej: <http://www.fsb.org/about/what-we-do/>, (dostęp: 16.07.2018).

<sup>29</sup> Portal Rady Stabilności Finansowej: <http://www.fsb.org/about/>, (dostęp: 16.07.2018).

- gulatoryjnych i nadzorczych niezbędnych do usunięcia tych luk i ich skutków;
- promowanie, koordynacja działań i wymiana informacji między organami odpowiedzialnymi za stabilność finansową na poziomie międzynarodowym;
  - monitorowanie i doradztwo w zakresie rozwoju rynku i wpływu tego rozwoju na politykę regulacyjną;
  - monitorowanie i doradztwo w zakresie najlepszych praktyk w zakresie wypełniania standardów regulacyjnych;
  - podejmowanie przeglądów międzynarodowych organów ustanawiających normy regulacyjne i koordynowanie ich prac związanych z opracowywaniem polityki regulacyjnej celu zapewnienia aby prace te były terminowe, skoordynowane i skoncentrowane na priorytetach i rozwiązywaniu luk regulacyjnych;
  - ustalanie wytycznych dotyczących tworzenia i wspierania instytucji nadzorujących;
  - wspieranie planowania awaryjnego na potrzeby transgranicznego zarządzania kryzysowego, w szczególności w odniesieniu do instytucji o znaczeniu systemowym;
  - współpraca z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) w celu przeprowadzenia ćwiczeń wczesnego ostrzegania przed kryzysem;
  - promowanie wdrażania uzgodnionych przez państwa członkowskie zobowiązań, standardów i rekomendacji poprzez monitorowanie ich wdrażania, wzajemnej oceny i ujawniania informacji.

Wydaje się jednak, że FSB nie ocenia realistycznie sytuacji stabilności finansowej światowego rynku finansowego, gdyż Rada Stabilności Finansowej pełni rolę regulatora globalnych rynków finansowych i realizuje wolę polityczną głównie krajów G20. Jej niewątpliwą zaletą jest fakt, że koordynuje i nadzoruje pracę kluczowych organizacji międzynarodowych takich jak: BIS, MFW, Bank Światowy czy OECD<sup>30</sup>. Jednakże punktem odniesienia oceny jest stabilność finansowa państw G20, a nie stabilność na poziomie globalnym. W 2012 r. FSB spotkało się z ostrą krytyką za brak samodzielności i uzależnienie od szwajcarskiego BIS, niskiego poziomu aktywności w zakresie celów statutowych. W 2016 r., mimo skomplikowanej sytuacji światowych finansów, która została wywołana: trwającym kryzysem finansowym, problemami finansowymi strefy euro, zagrożeniem terrorystycznym i decyzją o opuszczeniu Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, Przewodniczący FSB wystąpił z opty-

<sup>30</sup> J.K. Solarz, *Stadne myślenie o stabilności finansowej. Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku*, red. J. K. Solarz, E. Klamut, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XV, z. 9, cz. III, Łódź–Warszawa 2014, s. 17.

mistycznym pismem do członków założycieli FSB. W tym liście zwraca uwagę na to, że pomimo skomplikowanych uwarunkowań rozwoju gospodarki światowej, zarówno gospodarka, jak i system finansowy „nadal skutecznie funkcjonowały” i „przetrwały” w wyniku „awersji do ryzyka (umiejętności eliminowania ryzyka)”. Jego zdaniem reformy zainicjowane przez FSB zdołały stłumić „wstrząsy wtórne” wywołane kryzysem finansowym. Priorytety FSB na kolejne lata to:

1. Dalsze reformy w celu zapewnienia elastycznych źródeł finansowania rynkowego i wypracowania nowych form zarządzania aktywami na światowych rynkach finansowych;
2. Opracowanie solidnej infrastruktury rynku finansowego, w tym dopracowanie polityki odporności na wstrząsy przez banki centralne;
3. Wprowadzenie polityki makroostrożnościowej we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei,
4. Kontynuowanie reform pokryzysowych;
5. Eliminowanie pojawiających się słabości w systemie finansowym, w tym związanych z zarządzaniem bankowością na poziomie międzynarodowym (międzybankowe relacje na podstawie rachunków korespondenckich);
6. Monitorowanie potencjalnych systemowych zagrożeń dla systemu finansowego, tj. innowacjami i technologiami informacyjnymi, w tym ryzykiem systemowym z tym związanym.

Przewodniczącym FSB obecnie jest Mark Carney (wcześniej Prezes Banku Anglii), a sekretarzem generalnym Dietrich Domanski. FSB jest afiliowany przy Banku Stosunków Międzynarodowych w Bazylei i G20, a siedzibą FSB jest BAZYLEA (Szwajcaria).

## 7. Sieć bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej — stan aktualny

Sieć bezpieczeństwa na poziomie całej Unii Europejskiej zaczęła się rozwijać dopiero po wybuchu kryzysu finansowego, tj. po 2007 r. Wcześniej nie dostrzegano potrzeby budowania sieci bezpieczeństwa na poziomie ponad krajowym czy międzynarodowym. Dopiero kryzys finansowy o zasięgu globalnym unaoczniał potrzebę obecności sieci bezpieczeństwa na poziomie ponadnarodowym.

Z uwagi na zasady funkcjonowania Unii Europejskiej oraz ze względu na specyfikę, strukturę i organizację instytucji europejskich, wspólne europejskie Ministerstwo Finansów, nigdy nie zostało powołane. Bank centralny pojawił

się jako pierwsza instytucja sieci bezpieczeństwa na poziomie UE Unii Europejskiej. W dalszej kolejności tworzy się nadzór finansowy i system gwarantowania depozytów bankowych.

## 7.1. Nadzór finansowy w UE

Nadzór finansowy w UE należy analizować w dwóch przekrojach:

- po pierwsze, ze względu na zakres terytorialny nadzoru, (Unia Europejska jako całość oraz poszczególne kraje UE);
- po drugie, ze względu na zasięg nadzorowania, (nadzór mikroostrożnościowy – nadzorowane są pojedyncze instytucje finansowe, skala mikro- oraz nadzór makroostrożnościowy – skala makro- – analiza wpływu otoczenia i gospodarki na system finansowy UE i poszczególnych krajów).

Należy zauważyć, że do kryzysu 2008+ system nadzorowania rynków finansowych miał charakter jednofilarowy, natomiast po kryzysie, nadzór został wzmocniony o drugi filar, tj. nadzór makroostrożnościowy. Nadzór finansowy – mikro i makroostrożnościowy to są dwa filary w konstrukcji stabilnego systemu finansowego. Nadzór mikroostrożnościowy koncentruje swoją uwagę na poszczególnych instytucjach finansowych, a nadzór makroostrożnościowy skupia uwagę na całym rynku finansowym, jego stabilności finansowej, zagrożeniu ryzykiem systemowym i skali wpływu na gospodarkę kraju. Obydwa nadzory realizują różne cele pośrednie, jednakże w perspektywie długoterminowej wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia stabilności finansowej jako celu ostatecznego.

Celem nadzoru mikroostrożnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego deponentów i inwestorów na rynku finansowym oraz innych użytkowników usług finansowych. Jest to osiąganę poprzez podejmowanie działań na rzecz utrzymania stabilności pojedynczych instytucji finansowych i wypełniania przez nie wymogów regulacyjnych. Doświadczenie pokazuje, że dbałość o bezpieczeństwo pojedynczych instytucji finansowych przestała być warunkiem wystarczającym, by zapewnić stabilność całego systemu finansowego. Dzieje się tak, ponieważ zachowanie całego systemu nie jest prostą sumą zachowań pojedynczych podmiotów (ang. *fallacy of composition*), a racjonalne ekonomicznie zachowania tych podmiotów mogą prowadzić do powstania negatywnych efektów systemowych (z uwagi m.in. na występowanie tzw. efektów zewnętrznych – ang. *externalities*).

Nie występuje jedna forma organizacji nadzoru mikroostrożnościowego w UE (na poziomie krajowym). Instytucje nadzorcze w poszczególnych krajach UE mogą mieć charakter zintegrowany w jednej instytucji lub sektorowy (podobnie jak w całej UE).



W Polsce instytucją nadzorczą nad całym rynkiem finansowym, działającą w formie nadzoru zintegrowanego, jest Komisja Nadzoru Finansowego. Natomiast za nadzór mikroostrożnościowy na poziomie UE odpowiadają współpracujące ze sobą nadzory sektorowe. W ramach Wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru funkcjonują – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – EUNB, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – ESMA oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – EIOPA. EUNB, ESMA i EIOPA posiadają osobowość prawną, są wyposażone w niezależność i działają w interesie całej Unii Europejskiej<sup>31</sup>. We wszystkich państwach członkowskich natomiast funkcjonują odrębne organy nadzoru, sprawujące nadzór makroostrożnościowy.

Nadzór makroostrożnościowy jest stałym elementem polityki publicznej, mającej na celu utrzymanie stabilności finansowej, nie koncentrując się na pojedynczych podmiotach czy segmentach rynku finansowego. „Nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowaniu ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych”<sup>32</sup>.

Nadzorem makroostrożnościowym na poziomie UE zajmuje się Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board – ESRB*), będąca organem o zasięgu terytorialnym i odpowiadająca za taki nadzór nad unijnym systemem finansowym. Została powołana 16 grudnia 2010 r. z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Szczegółowe wytyczne jej funkcjonowania znajdują się też w „Zaleceniach Europejskiej Rady do Spraw Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych”<sup>33</sup>.

ESRB to jest nowa instytucja nadzorcza, której celem jest zapobieganie ryzyku systemowemu zagrażającemu stabilności finansowej europejskiego rynku usług finansowych oraz wspieranie rozwoju i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Rada więc jest organem nadzoru makroostrożnościowego w UE. Efektem działań ESRB ma być takie funkcjonowanie sektora finansowego Unii Europejskiej, gdzie z jednej strony przyczynia się do

<sup>31</sup> Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_3.2.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf), (dostęp: 14.03.2016).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 1, ust. 1.

<sup>33</sup> Portal ESRB: Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB\\_2011\\_3.pdf](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf), (dostęp: 20.12.2016).



wzrostu gospodarczego, a z drugiej strony nie powoduje utraty PKB w wyniku kryzysu finansowego<sup>34</sup>.

Powstanie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego było odpowiedzią na kryzys finansowy 2008+. Na globalizujących się rynkach finansowych konieczne było powołanie instytucji monitorującej ryzyko finansowe, oddziałujące na poziomie międzynarodowym. Po kryzysie 2008+ pierwszym krokiem reform sieci bezpieczeństwa Unii Europejskiej była analiza – na polecenie Komisji Europejskiej, zespołu pod przewodnictwem J. de Larosiera’a – wad ówczesnych regulacji i przygotowanie zaleceń w zakresie wzmocnienia europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, która miała na celu przywrócenie zaufania do systemu finansowego oraz zwiększenie przejrzystości rynku, by skutecznie bronić interesy klientów. Grupa de Larosier’a w 2009 r. wniosowała o<sup>35</sup>:

- wprowadzenie nowych regulacji zapewniających poprawę zarządzania ryzykiem, usprawnienia działania systemowych amortyzatorów, osłabienia wpływu czynników procyklicznych i zwiększenie przejrzystości;
- ustanowienie silniejszego skoordynowanego nadzoru zarówno makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego nad wszystkimi podmiotami sektora finansowego UE z równoważnymi standardami dla wszystkich w celu zapewnienia uczciwej konkurencji;
- wdrożenie skutecznych procedur zarządzania w sytuacji kryzysowej tak, aby wszystkie państwa członkowskie poczuły, że ich inwestorzy, deponenci i obywatele mają w UE należytą ochronę.

Nadzór nad rynkiem finansowym UE na poziomie ponadkrajowym ma charakter sektorowy, tj. każdy segment rynku finansowego nadzoruje inna instytucja nadzorcza. W 2010 r., na podstawie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady UE, ustanowiono także nowe organy nadzorcze na poziomie całej Unii Europejskiej – Europejskie Organy Nadzorcze (ang. *European Supervisory Authorities – ESAs*), które zaczęły formalnie działać od 2011 r. jako część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ang. *European System of Financial Supervision – ESFS*). ESA zastąpił wcześniej działające w UE komitety nadzoru oraz został zobligowany do wypracowania projektów nowych standardów technicznych praktyk regulacyjnych i dbanie o ich spójne stosowanie, a także mediację w przypadku sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru, wspieranie wymiany informacji między krajowymi nadzorcami, zbieranie danych na potrzeby analiz nadzorczych i koordynację działań na etapie kryzysu. ESAS nie zastąpiły organów krajowych nadzoru mikroostrożnościowego, nie ograniczyły ich uprawnień na poziomie krajów, gdyż ESAs

<sup>34</sup> P. Smaga, *Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3(259), s. 14.

<sup>35</sup> Tamże, s. 12.

nie mają upoważnienia do nadzorowania pojedynczych instytucji finansowych. ESAs mogą jednak podejmować prawnie wiążące zalecenia w stosunku do nadzorców krajowych<sup>36</sup>.

Podobną, co do celów i zadań organizację – w stosunku do ESRB – powołano w tym samym czasie w USA – *Financial Stability Oversight Council* (FSOC)<sup>37</sup>. Jednakże organizacja europejskiej i amerykańskiej instytucji odpowiedzialnej za stabilność finansową jest znacząco odmienna. O ile Europejska Rada Ryzyka Systemowego opiera się na bankach centralnych, gdyż w jej składzie są prezesi 27. banków centralnych UE oraz prezes i wiceprezes EBC, o tyle w składzie amerykańskiej FSOC (na 10. członków) tylko 3 osoby reprezentują bankowość centralną, a pozostałe 7 osób reprezentuje inne centralne instytucje systemu finansowego – sekretarz skarbu, systemu gwarancji depozytów, eksperci rynku papierów wartościowych, ubezpieczeń, finansowania budownictwa, przedstawiciele zrzeszeń klientów).

Proces zarządzania ryzykiem systemowym przez ESRB to trzy etapy<sup>38</sup>:

1. identyfikacja ryzyka (zbieranie informacji, analiza wskaźników stabilności finansowej, badania jakościowe i ilościowe stabilności, systemy wczesnego ostrzegania);
2. ocena ryzyka (ustalanie priorytetowych ryzyk, ocena potencjału do wystąpienia efektu zarażenia, wyniki stress-testów);
3. działania prewencyjne (wydawanie ostrzeżeń i zaleceń, wykorzystanie instrumentów makroostrożnościowych przez krajowe organy nadzoru).

## 7.2. Unia bankowa jako początki sieci bezpieczeństwa na poziomie Unii Europejskiej

Kolejnym krokiem w zakresie organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego w UE było utworzenie w 2012 r. unii bankowej. Państwa członkowskie UE, należące do strefy euro, stały się automatycznie uczestnikami unii bankowej, natomiast pozostałe państwa członkowskie mogą zdecydować o przystąpieniu do niej. Unia bankowa ma za zadanie porządkowanie odpowiedzialności za nadzór finansowy, restrukturyzację i uporządkowaną likwidację oraz finansowanie ich problemów na poziomie całej UE oraz zobowiązuje banki działające w całej strefie euro do przestrzegania tych samych przepisów. Przepisy te w szczególności gwarantują to, że banki podejmują mierzalne ryzyko, a bank,

<sup>36</sup> Tamże, s. 13.

<sup>37</sup> *Nowa rola nadzoru finansowego* (red.), „Rzeczpospolita”, z dnia 2.12.2010: <http://www.rp.pl/artukul/573016-Nowa-rola-nadzoru-finansowego.html>, (dostęp: 24.07.2010).

<sup>38</sup> P. Smaga, *Wpływ Europejskiej...*, s. 13.

który popełnia błędy, płaci za ponoszone straty i musi liczyć się z możliwością zamknięcia, przy czym minimalizuje się koszty ponoszone przez podatnika<sup>39</sup>.

Pełne utworzenie unii bankowej ma na celu wzmocnienie stabilności finansowej w UE, nadzór nad instytucjami finansowymi i osłabienie silnego sprzężenia zwrotnego między kondycją sektora bankowego a sektorem finansów publicznych. W pierwszym funkcjonowaniu unii bankowej – uporządkowano kwestię nadzoru bankowego. Wyodrębniono wyraźnie dwa rodzaje nadzoru: nadzór mikroostrościowy i nadzór makroostrościowy. Dotychczasowy nadzór mikroostrościowy na poziomie krajowym krajów strefy euro został dodatkowo rozdzielony na dwie części: nadzór nad dużymi i nadzór nad mniejszymi bankami. Nadzór nad dużymi bankami wszystkich krajów strefy euro został przeniesiony do EBC. Z chwilą utworzenia unii bankowej, to EBC będzie sprawował nadzór nad największymi bankami krajowymi w strefie euro, a mniejsze banki będą się znajdowały w gestii nadzorów krajowych. Natomiast nowo utworzony nadzór makroostrościowy będzie sprawowany na poziomie krajowym.

Unia bankowa w założeniach ma docelowo obejmować<sup>40</sup>:

1. Jednolity mechanizm nadzorczy w Unii Europejskiej (ang. *Single Supervisory Mechanism – SSM*).
2. Jednolitą procedurę wyprowadzania z rynku finansowego niewypłacalnych instytucji finansowych – tzw. jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Single Resolution Mechanism – SRM*)<sup>41</sup>.
3. Wspólny system gwarantowania depozytów – Europejski System Gwarantowania Depozytów (ang. *European Deposit Insurance Scheme – EDIS*) oraz zapewnienie wspólnego finansowania kosztów kryzysów bankowych<sup>42</sup>.

Jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) tworzą Europejski Bank Centralny i krajowe instytucje nadzorcze z państw członkowskich strefy euro i innych uczestniczących państw członkowskich spoza strefy euro (w Polsce KNF), które przystąpią do niego na zasadzie „bliskiej współpracy”<sup>43</sup>. EBC przyjął spr-

<sup>39</sup> Unia bankowa – Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej 2016, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf), (dostęp: 14.03.2016).

<sup>40</sup> Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_3.2.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf), (dostęp: 14.03.2016).

<sup>41</sup> Szczegółowy opis tego procesu znajduje się w opracowaniu Narodowego Banku Polskiego: O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP Warszawa 2015.

<sup>42</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu Warszawa 2012, s. 172–174.

<sup>43</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do końca Unii Bankowej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia, Vol. L.,4, sectio H, 2016, s. 172.

wowanie nadzoru nad bankami w strefie euro w dniu 4 listopada 2014 r. na mocy Rozporządzenia Rady nr 1024/2013<sup>44</sup>. Jednakże nadzorem EBC objęto jedynie instytucje kredytowe ważne systemowo w strefie euro<sup>45</sup>. Nadzór nad pozostałymi instytucjami kredytowymi (bankami) w pozostałych krajach Unii Europejskiej znajduje się w gestii nadzorów poszczególnych krajów UE.

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *Single Resolution Mechanism-SRM*) tworzą instytucjonalnie: Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Rada UE, Komisja Europejska oraz krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w Polsce BFG)<sup>46</sup>. Jest to scentralizowany mechanizm obejmujący wszystkie banki, prowadzące działalność w państwach członkowskich uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym. SRM został utworzony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014<sup>47</sup>. Wdrażanie SRM rozpoczęto z dniem 1 stycznia 2016 r., a pełną funkcjonalność osiągnie w 2024 r., gdy zostanie w całości zgromadzony Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (ang. *Single Resolution Fund – SRF*). Wartość tego Funduszu w 2024 r. ma osiągnąć minimum 1% wartości depozytów zgromadzonych przez wszystkie banki państw członkowskich mechanizmu SRM (ok. 55 mld euro)<sup>48</sup>.

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*) – to jest metoda postępowania z bankami zagrożonymi upadłością. W takiej sytuacji są dwa sposoby postępowania: ogłoszenie upadłości banku i ratowanie banków ze środków publicznych. Proces *resolution* to jest kompleksowy mechanizm prawny i operacyjny, polegający na przeprowadzeniu restrukturyzacji lub likwidacji banku przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych<sup>49</sup> i ochrony ubezpieczonych depozytów. Procedura *resolution* zakłada brak zaangażowania środków publicznych<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 roku powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287 z 29 października 2013 r., s. 63).

<sup>45</sup> K. Waliszewski, *Europejski system gwarantowania depozytów jako trzeci filar unii bankowej*, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62) s. 11.

<sup>46</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Europejski System...*, s. 172.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Dz. Urz. UE L 225, 30 lipca 2014 r., s. 1).

<sup>48</sup> K. Waliszewski, *Europejski system...*, s. 11.

<sup>49</sup> Funkcje krytyczne instytucji finansowej to działalność, która może mieć wpływ na osobę trzecią, a także realną sferę gospodarki, stabilność systemu finansowego i zaufanie do systemu finansowego – *Financial Stability Board, Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013, s. 7.

<sup>50</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution...*, s. 22.

*Resolution* to jest kontrolowany sposób wyprowadzania z rynku instytucji finansowych zagrożonych upadłością, z uwagi na fakt, że niekontrolowana upadłość nawet niewielkiego banku może zagrozić stabilności całego systemu finansowego (poprzez tzw. efekt „domina”).

Bank zagrożony upadłością, który podlega *resolution* nie musi zniknąć z rynku, ale jest poddawany uporządkowanej restrukturyzacji w taki sposób, aby były minimalizowane skutki tej upadłości dla stabilności systemu finansowego, przy jednoczesnym braku zaangażowania środków publicznych. Celem nadrzędnym *resolution* jest: ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego – ochrona stabilności, jako dobra publicznego; ochrona interesów depozytów, a także ochrona finansów publicznych. Z uwagi na fakt, że 2/3 aktywów banków UE jest zlokalizowane w dużych bankach często działających na terenie całej UE konieczne stało się zbudowanie sieci bezpieczeństwa w taki sposób, aby nie było konieczne angażowanie środków publicznych. Przeniesienie zarządzania kryzysowego (*resolution*), a w dalszej kolejności gwarantowania depozytów na poziom całej UE znacznie zwiększy efektywność działań antykryzysowych.

Należy tutaj wspomnieć o minimalnym wymogu funduszy własnych i zobowiązań, podlegających umorzeniu lub konwersji (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities* – MREL). MREL to jest nowy, wprowadzony do polskiego prawa, wymóg regulacyjny dla podmiotów krajowych, którego celem jest zapewnienie wewnętrznych źródeł finansowania przymusowej restrukturyzacji. Mają one zapewnić pokrycie strat oraz dokapitalizowanie problemowego banku bądź wspomóżenie kapitałowe nabywcy problemowego banku w celu jego restrukturyzacji (w sytuacji przejęcia banku). Wymóg MREL ustalany jest przez organ przymusowej restrukturyzacji. W Polsce ustala go BFG indywidualnie dla każdego banku na podstawie zasad określonych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego<sup>51</sup>.

W początkowym okresie tworzenia unii bankowej nie zdecydowano się na utworzenie jednolitego paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. W opinii twórców unii bankowej, o ile konieczne było sprawne i szybkie utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego i jednolitego mechanizmu likwidacji i restrukturyzacji banków, o tyle utworzenie jednolitego systemu gwarantowania depozytów może być odroczone w czasie<sup>52</sup>.

Jak zauważa J. Kolesnik „integracja nie musi oznaczać zastąpienia wszystkich funkcjonujących obecnie w krajach członkowskich UE systemów gwarantowania depozytów przez jeden wspólnotowy system. Alternatywą jest system

<sup>51</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016, s. 40.

<sup>52</sup> P. Smaga, *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część I (wnioski z kryzysu)*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 2–3(51–52), s. 60.

mieszany, w którym obok istniejących krajowych systemów gwarantowania depozytów powstanie system wspólnotowy, który swoją ochroną obejmie tylko depozyty zgromadzone w systemowo ważnych (z punktu widzenia całej Wspólnoty) bankach”. Z punktu widzenia całej UE banki systemowo ważne to takie, które<sup>53</sup>:

- posiadają aktywa przewyższające 30 mld euro;
- posiadają aktywa przewyższające 20% PKB kraju macierzystego i są wyższe niż 5 mld euro;
- zostaną uznane za istotne przez EBC, na wniosek krajowego organu nadzoru ze względu na wielkość, wagę dla gospodarki kraju lub UE, wielkość działalności transgranicznej;
- otrzymały pomoc ze środków EFSF lub ESM lub wystąpiły o jej przyznanie.

Wspomnieć należy, że Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. *European Financial Stability Facility*, EFSF) oraz Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej – EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) zostały utworzone 9 maja 2010 r. w celu wzmocnienia stabilności finansowej strefy euro oraz ewentualnego wsparcia państw strefy euro potrzebujących pomocy finansowej. Ze środków EFSF, EFSM i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) udzielono pożyczek pomocowych, połączonych z programami dostosowawczymi dla Irlandii, Portugalii i Grecji. Decyzją Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., a dwa tymczasowe europejskie mechanizmy stabilności (EFSF i EFSM) zostały zastąpione stałym mechanizmem pomocy finansowej dla państw strefy euro, czyli Europejskim Mechanizmem Stabilności (*European Stability Mechanism*, ESM). Zapewnia on stałe rozwiązanie ramowe na wypadek sytuacji kryzysowej, a jego celem jest ochrona stabilności finansowej w strefie euro. Rola tego stałego mechanizmu polega na uruchamianiu finansowania i udzielaniu pomocy finansowej w oparciu o rygorystyczne warunki na rzecz państw członkowskich strefy euro, które mają poważne problemy z finansowaniem lub są zagrożone takimi problemami, aby chronić stabilność finansową strefy euro jako całości<sup>54</sup>.

Integralnym elementem unii bankowej miał być, w założeniach unii bankowej, także jednolity System Gwarantowania Depozytów, ale w początkowej fazie tworzenia unii bankowej nie podjęto wysiłku jego utworzenia. Jednakże jego brak oznaczałby, że deponenci różnych krajów UE byłiby nadal narażeni na wstrząsy lokalne, które mogłyby przerastać możliwości sfinansowania ich przez krajowe systemy gwarantowania depozytów<sup>55</sup>. Z uwagi na dość

<sup>53</sup> J. Koleśnik, *Pożądany...*, s. 94.

<sup>54</sup> *Co to jest EFSF i ESM?*, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23\\_efs-f-esm.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23_efs-f-esm.pdf), (dostęp: 6.09.2018).

<sup>55</sup> K. Waliszewski, *Europejski system...*, s. 12.



mocne zróżnicowanie systemów gwarantowania w krajach członkowskich UE, w procesie tworzenia unii bankowej, dokonano wielu, ważnych zmian regulacyjnych w funkcjonowaniu systemów gwarantowania depozytów na terenie Unii Europejskiej, w tym w ramach Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE<sup>56</sup>. Dyrektywa ta stworzyła jednolity zbiór przepisów tworzących jednolity w całej UE porządek i poziom ochrony depozytów bankowych, a jednocześnie budujących jednolitość i stabilność systemów gwarancji depozytów<sup>57</sup>.

W 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie Europejskiego Systemu Gwarancji Depozytów (ang. *European Deposit Insurance Scheme – EDIS*). Jego idea jest stopniowe łączenie krajowych systemów gwarantowania depozytów. Ponadnarodowy system gwarantowania depozytów w UE ma być oparty na rozwiązaniach zawartych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, której zapisy pozwoliły ograniczyć różnice w zasadach funkcjonowania krajowych systemów gwarantowania. Dyrektywa ta opierała się na założeniu, że konieczne jest utworzenie trzeciego filaru unii bankowej, tj. systemu gwarancji depozytów obejmującego wszystkie państwa UE, a nie tylko członków strefy euro<sup>58</sup>. Najważniejsze zasady zharmonizowanego europejskiego systemu gwarancji depozytów to<sup>59</sup>:

- rozszerzony i przejrzysty system gwarancji na poziomie 100 tys. euro na terenie całej Unii Europejskiej;
- krótszy termin wypłaty – wypłata środków gwarantowanych musi nastąpić w ciągu 7 dni;
- lepsza informacja i wiarygodne wymogi dotyczące finansowania – jednolity minimalny poziom docelowy *ex ante* środków finansowych systemu gwarantowania depozytów wynoszący 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów utrzymywanych przez instytucje - członków systemu gwarancji depozytów (do 2024 r.).

W projekcie wdrażania EDIS w krajach Unii Europejskiej wyróżnia się trzy etapy: reasekuracja (wspomaganie krajowych systemów gwarantowania przez EDIS), koasekuracja (od 2010 r. EDIS i krajowe systemy gwarantowania ponosiłyby wspólnie odpowiedzialność za wypłaty kwot gwarantowanych) i pełne gwarancje (od 2014 r. EDIS przejmie pełną odpowiedzialność za wypłaty kwot gwarantowanych).

<sup>56</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r.).

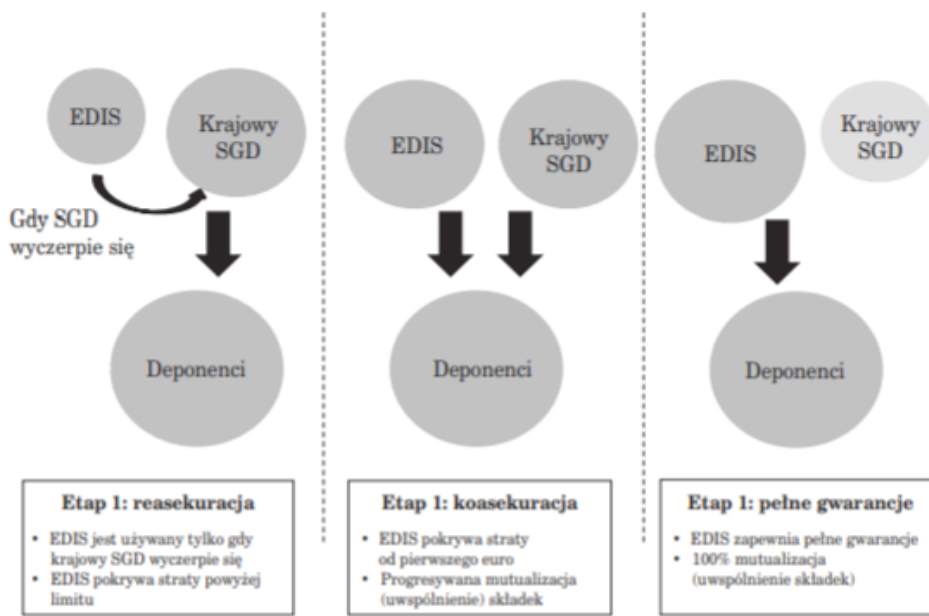
<sup>57</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Europejski System ...*, s. 173.

<sup>58</sup> K. Waliszewski, *Europejski system...*, s. 15.

<sup>59</sup> M. Borsuk, K. Klupa, *Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse”, „Journal of Management and Finance” 2017, Vol. 15, No. 1, s. 22.



**Schemat 4.** Etapy wdrażania Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów



Źródło: K. Waliszewski, *Europejski system gwarantowania depozytów jako trzeci filar unii bankowej*, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62), s. 17, za M. Abascal, R. Gomez, L. Pacheco, *Proposal for a European Deposit Insurance Scheme*, BBV Research, Financial Regulation Flash, 26 November 2015.

Komisja Europejska proponuje trzyetapowy sposób dojścia do wspólnego europejskiego systemu gwarantowania depozytów<sup>60</sup>:

1. Pierwszy etap – reasekuracja – ma trwać 3 lata (2017–2019). W tym okresie krajowe systemy gwarantowania oraz procesy restrukturyzacji będą wspomagane przez EDIS (ale nie więcej niż 20% wartości depozytów gwarantowanych). W sytuacji konieczności wypłaty kwot gwarantowanych depozytów, środki zgromadzone w EDIS stanowiłyby źródło dodatkowych funduszy dla systemu krajowego, głównie w celu zapobiegania pokusie nadużycia.
2. Drugi etap – koasekuracja – ma trwać 4 lata (2020–2023) i w tym okresie krajowe systemy gwarantowania depozytów i EDIS wspólnie finansowałyby wypłaty kwot gwarantowanych i restrukturyzację banków krajowych.

<sup>60</sup> Tamże, s. 26–27.

3. Trzeci etap – pełne zabezpieczenie gwarancji na poziomie unii bankowej przez EDIS – ma być osiągnięte w 2024 r. Wszystkie krajowe systemy gwarantowania depozytów i programy restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji będą w pełni zabezpieczone przez EDIS. W tym samym roku jest planowane pełne ustanowienie Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji.

Podsumowując, europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jest konieczny do zbudowania pełnej unii bankowej i do uzupełnienia sieci bezpieczeństwa finansowego na poziomie Unii Europejskiej. A w perspektywie roku 2024 – przeniesie finansowania i odpowiedzialności za gwarantowanie depozytów z poziomu krajowego na poziom europejski<sup>61</sup>.

Zarządzaniem funduszem gwarantowania depozytów na poziomie Unii Europejskiej (ang. *European Deposit Insurance Fund – EDIF*) będzie zajmować się Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board – SRB*). Rada będzie docelowo zarządzała dwoma funduszami:

- funduszem gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Insurance Fund – DIF*), gdy krajowe systemy gwarantowania depozytów zostaną już połączone w europejski system gwarantowania;
- funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *Single Resolution Fund – SRF*), który będzie uzupełniał krajowe systemy gwarantowania na potrzeby restrukturyzacji banków.

Na poziomie UE zdecydowano o połączeniu funkcji gwarancyjnej i *resolution* w jednej instytucji – Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board – SRB*). Ograniczanie hazardu moralnego w działalności banków przypisano do zadań EBC, natomiast SRB otrzymała uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze w stosunku do wszelkich działań w sferze gwarantowania depozytów bankowych w Unii Europejskiej. Będzie zarządzać funduszem gwarantowania depozytów oraz funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, tworząc tym samym efekt synergii poprzez łączenie obowiązków w zakresie zarządzania kryzysowego, co będzie sprzyjać spójności i efektywności procesu decyzyjnego w sytuacjach kryzysowych. Jednolite zasady oraz wspólna instytucja gwarantowania depozytów na poziomie Unii Europejskiej – będą oznaczać przeniesienie kompetencji i odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe i zapewnienie bezpieczeństwa depozytów z poziomu krajowego na poziom europejski<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> K. Waliszewski, *Europejski system...*, s. 25.

<sup>62</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Europejski System...*, s. 178.

## 8. Ryzyko systemowe jako wiodący czynnik zakłócający stabilność finansową

Jakkolwiek nie sformułowano jednej definicji stabilności finansowej, to ekonomiści są zgodni, że system finansowy jest stabilny wówczas gdy<sup>63</sup>:

- znaczące instytucje w systemie finansowym działają bez znaczących trudności i są w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań umownych bez przerwy i zakłóceń;
- znaczące rynki ogólnie dobrze funkcjonują, tj. uczestnicy rynku mogą realizować transakcje po cenach, które odzwierciedlają podstawowe wartości i nie ulegają znacznym wahaniom w krótkich okresach, gdy nie ma odpowiednich zmian w podstawach ich funkcjonowania<sup>64</sup>;
- ceny ważnych aktywów finansowych nie odbiegają znacznie od wartości fundamentalnych;
- funkcjonowanie rynku i dostępność kredytu nie są znacznie zniekształcone (w danym kraju lub za granicą);
- zagregowane wydatki nie odbiegają znacznie od normy, w górę lub w dół, w stosunku;
- do produkcyjnej zdolności gospodarki<sup>65</sup>.

Takie definiowanie stabilności finansowej przenosi ciężar jej obserwacji na poziom makroekonomiczny, tj. skalę całego systemu finansowego i gospodarki. Podstawowym obszarem zainteresowań instytucji budujących stabilność finansową jest monitorowanie zagrożenia dla całego systemu finansowego czy całej gospodarki, czyli ryzyko systemowe.

Ryzyko systemowe to zagrożenie ze sfery usług finansowych spowodowanych upośledzeniem całości lub części systemu finansowego, które może mieć poważne negatywne konsekwencje dla realnej gospodarki. Uwaga badaczy ryzyka systemowego koncentruje się na obserwacji funkcjonowania znaczących instytucji finansowych i rynków, znaczących grup aktywów, a więc ogranicza zainteresowanie badaczy do mniejszej grupy instytucji i kontrahentów. Okresowych niepowodzeń lub niepokojów mniej istotnych instytucji finansowych nie należy uznawać za zagrożenie dla stabilności finansowej, ale raczej jako naturalną konsekwencję normalnych funkcji rynkowych. Zagrożeniem dla stabilności są wzajemne, silne powiązania banków i instytucji finansowych w ramach systemu finansowego, gdyż potęgują potencjalny systemowy wpływ na

<sup>63</sup> S. Duff, *The New Financial Stability regulation*, Stanford Journal of Law, „Business&Finance” 2018, No. 23, 44, s. 56.

<sup>64</sup> G. Schinasi, *Defining Financial Stability*, International Monetary Fund, „Working Paper” October 2014, No. 04–187.

<sup>65</sup> R.W. Ferguson Jr., *Rules and flexibility in monetary policy*, Przemówienie w University of Georgia, Athens, Georgia, 12 luty 2003, <https://www.bis.org/review/r030217d.pdf>.

przebieg zdarzeń. Dzieje się tak, ponieważ banki odgrywają wyjątkową rolę w działaniu systemów płatności odpowiedzialnych za dostarczanie funduszy i wymianę dóbr, co oznacza, że trudności w jednej instytucji mogą być szybko przekazywane innym<sup>66</sup>.

Nadzór makroostrożnościowy jest ukierunkowany na przeciwdziałanie powstawaniu i ograniczanie ryzyka systemowego, którego urzeczywistnienie może spowodować destabilizację systemu finansowego oraz przeniesienie się negatywnych skutków tego zdarzenia na sferę realną (niekorzystne zmiany PKB)<sup>67</sup>.

Ryzyko systemowe to:

- ryzyko, że dane zdarzenie spowoduje utratę wartości ekonomicznej lub zaufania, a także wzrost niepewności w znacznej części systemu finansowego, a stan ten jest na tyle poważny by mieć znaczący negatywny wpływ na realną gospodarkę<sup>68</sup>;
- ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości<sup>69</sup>;
- ryzyko wystąpienia ogólnogospodarczego szoku, który może zakłócić funkcjonowanie systemu finansowego, co z kolei może spowodować dalsze zakłócenia w gospodarce realnej<sup>70</sup>;
- ryzyko systemowe objawia się w postaci dużych spadków płynności na rynku, powodując rozpad infrastruktury rynku i utrudnienie transmisji polityki pieniężnej<sup>71</sup>;
- sytuacja, gdy występuje załamanie procesu pośrednictwa finansowego w połączeniu z ograniczoną skutecznością transmisji sygnału przez bank centralny<sup>72</sup>.

Źródłem ryzyka systemowego może być zbyt szybka dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej instytucji finansowych, gospodarstw domowych czy firm lub silnie skoncentrowane powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi. Kluczowy dla powstawania ryzyka systemowego

<sup>66</sup> S. Duff, *The New Financial...*, s. 56–57.

<sup>67</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>68</sup> K. Jajuga, M. Karaś, K. Kuziak, W. Szczepaniak, *Ryzyko systemu finansowego*, „Materiały i studia” 2017, nr 329, Narodowy Bank Polski, s. 10.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 4, pkt. 15.

<sup>70</sup> A. Foglia, D. Hancock i in. red., *Models and tools for macroprudential analysis*, „BCBS Working Paper” 2012, No. 21, s. 17.

<sup>71</sup> K. Jajuga, M. Karaś, K. Kuziak, W. Szczepaniak, *Ryzyko...*, s. 22

<sup>72</sup> O. Demczuk, T. Łyziak, J. Przystupa, A. Sznajderska, E. Wróbel, *Monetary Policy transmission mechanism. What do we know in 2011?*, „NBP Working Paper” 2012, No. 116, za K. Jajuga, M. Karaś, K. Kuziak, W. Szczepaniak, *Ryzyko...*, s. 21.

wyduje się być klasyczny dla działalności bankowej kanał kredytowy, nie tylko ze względu na zagrożenie niewypłacalnością kredytobiorców, ale także z uwagi na niedopasowanie terminów, gdyż długoterminowe kredyty banki finansują w większości krótkoterminowymi depozytami.

Ryzyko systemowe może koncentrować się w różnych częściach systemu finansowego (wymiar strukturalny ryzyka systemowego) lub stopniowo narastać w czasie (wymiar czasowy ryzyka systemowego)<sup>73</sup>.

Najgroźniejsze dla stabilności finansowej jest ryzyko systemowe związane z największymi, najbardziej złożonymi i wzajemnie powiązanymi bankami. Takie banki powinny być zdefiniowane i powinny podlegać wnikliwemu monitorowaniu. Europejska Rada Stabilności Finansowej definiuje instytucje finansowe o znaczeniu systemowym określając je jako<sup>74</sup>: „podmioty, których trudności lub nieuporządkowana upadłość ze względu na ich wielkość, złożoność i wzajemne powiązania systemowe, spowodowałyby poważne zakłócenia dla szerszego systemu finansowego i działalności gospodarczej. Aby się tego ustrzec, władze zbyt często nie miały wyboru, aby zapobiec upadłości takich instytucji poprzez wsparcie publiczne. Jak pokazał ostatni kryzys finansowy, ma to szkodliwe skutki dla inicjatyw prywatnych oraz finansów publicznych”.

Konsekwencją skumulowania i zmaterializowania ryzyka systemowego mogą być bardzo kosztowne dla sektora finansów publicznych i społeczeństwa kryzysy finansowe. Kryzys finansowy w jednym kraju czy regionie, w dzisiejszym świecie, połączonym gęstą siecią powiązań kapitałowych czy organizacyjnych, w krótkim czasie może się przenieść na inne, nawet odległe rynki czy systemy finansowe. Każdy nawet powstający w odległym regionie lokalny kryzys finansowy łatwo może przekształcić się w kryzys globalny – stąd ogromna waga nadzoru na poziomie całych gospodarek – nadzoru makroostrożnościowego.

Pewnym problemem, z którym muszą się zmierzyć ekonomiści jest jednoznaczny pomiar ryzyka systemowego, który napotyka obecnie na duże trudności. Nie ma obecnie powszechnie akceptowanej miary ryzyka systemowego, mimo że jest to kategoria niezbędna dla przeciwdziałania kryzysom finansowym<sup>75</sup>.

Podsumowując, celem nadzoru makroostrożnościowego jest „w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego zrównowa-

<sup>73</sup> Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>74</sup> Rada Stabilności Finansowej, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, 2011*, [http://www.fsb.org/2011/11/r\\_111104bb/](http://www.fsb.org/2011/11/r_111104bb/), (dostęp: 05.08.2018).

<sup>75</sup> S. Duff, *The New Financial...*

żonego wzrostu gospodarczego kraju”<sup>76</sup>. Celem nadzoru jest także pomiar ryzyka systemowego, wzmacnianie odporności systemu finansowego na zakłócenia oraz wspieranie jego stabilności. Stabilność finansowa jako dobro publiczne jest warunkiem utrzymania długofalowego wzrostu gospodarczego. W Polsce nadzór makroostrożnościowy realizuje Komitet Stabilności Finansowej.

## Bibliografia

1. Abascal M., Gomez R., Pacheco L., *Proposal for a European Deposit Insurance Scheme*, BBV Research, Financial Regulation Flash, 26 November 2015.
2. Bagehot W. *Lombard Street: a Description of the Money Market* (with a New Introduction by Frank C. Genovese), Homewood, Ill. Richard Irwin [1873], 1962.
3. Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Encyklopedia zarządzania.
4. BIS Annual Report 2017/2018, <https://www.bis.org/about/areport/areport2018.pdf>.
5. Borio C., *Market distress and vanishing liquidity: anatomy and policy options*, „BIS Working Papers” July 2004, No. 158.
6. Borsuk M., Klupa K., *Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance” 2017, Vol. 15, No. 1.
7. Calvo D., Crisanto J.C., Hohl S., Gutierrez O.P., *Financial supervisory architecture: what has changed after crisis?*, Financial Stability Institute, BIS April 2018.
8. Capie F., Goodhart Ch., Fischer S., Schnadt N., *The Future of Central Banking*, Cambridge 1994.
9. *Co to jest EFSF i ESM?*, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23\\_efs-f-esm.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/23_efs-f-esm.pdf).
10. Demczuk O., Łyziak T., Przystupa J., Sznajderska A., Wróbel E., *Monetary Policy transmission mechanism. What do we know in 2011?*, „NBP Working Paper” 2012, No. 116.
11. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_3.2.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf).
12. Duff S., *The New Financial Stability Regulation*, Stanford Journal of Law, „Business&Finance” 2018, No. 23, 44.
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r.).
14. Ferguson R.W. Jr. (2003): *Rules and flexibility in monetary policy*, Przemówienie w University of Georgia, Athens, Georgia, 12 luty, <https://www.bis.org/review/r030217d.pdf>.
15. *Financial Stability Board, Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, July 2013.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 1, pkt. 2.



16. Foglia A., Hancock D. i in. red., *Models and tools for macroprudential analysis*, „BCBS Working Paper” 2012, No. 21.
17. Freixas X., Gianini C., Hoggarth G., Soussa F., *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.
18. Gostomski E., Michałowski T., *Ewolucja roli Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei od europejskiej do globalnej instytucji finansowej*, „Pieniądze i Władza” 2013, t. 16, nr 4(61).
19. *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, KNF Warszawa 2018.
20. Jajuga K., Karaś M., Kuziak K., Szczepaniak W., *Ryzyko systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i studia” Warszawa 2017, nr 329.
21. Jurkowska-Zeidler A., *Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Vol. L., 4, sectio H, 2016.
22. Kasiewicz S., Kurkliński L., *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012.
23. Koleśnik J., *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] *Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.
24. Laidler D., *Central bank as a lender of last resort – trendy or passe*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.
25. *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016.
26. *Nowa rola nadzoru finansowego* (red.), Rzeczpospolita, z dnia 2.12.2010: <http://www.rp.pl/artukul/573016-Nowa-rola-nadzoru-finansowego.html>.
27. Owsiak S., *Finanse*, PWE Warszawa 2015.
28. Portal BIS: <https://www.bis.org/about/orggov.htm?m=1%7C2%7C603>.
29. Portal ESRB: Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB\\_2011\\_3.pdf](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf).
30. Portal Rady Stabilności Finansowej: <http://www.fsb.org/about/>.
31. Pruski J., Szambelańczyk J., *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (57) 2014,
32. Rada Stabilności Finansowej, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 2011, [http://www.fsb.org/2011/11/r\\_111104bb/](http://www.fsb.org/2011/11/r_111104bb/).
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 roku ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Dz. Urz. UE L 225, 30 lipca 2014 r., s. 1).
34. Rozporządzenie Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 roku powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do



- polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287 z 29 października 2013 r., s. 63).
35. Schinasi G. J., *Preserving Financial Stability*, International Monetary Fund, External Relations Department, „Economic issues” 2005, 36.
  36. Schinasi G., *Defining Financial Stability*, International Monetary Fund, Working Paper No. 04-187, October 2014.
  37. Smaga P., *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część II (propozycja konstrukcji)*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 1(54).
  38. Smaga P., *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część I (wnioski z kryzysu)*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 23(51–52).
  39. Smaga P., *Wpływ Europejskiej rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3(259).
  40. Solarz J. K., *Stadne myślenie o stabilności finansowej, Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku*, red. J.K. Solarz, E. Klamut, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XV, z. 9, cz. III, Łódź–Warszawa 2014.
  41. Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP Warszawa 2015.
  42. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” nr 2004, nr 179, NBP.
  43. Szewczyk Ł., *Wybrane problemy dotyczące skuteczności systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62).
  44. Thornton, H. *The evidence given by Henry Thornton before the Committees of Secrecy of the Two Houses of Parliament on the Bank of England*, March and April [1797] 1939.
  45. *Unia bankowa – Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej* 2016, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf).
  46. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513.
  47. Waliszewski K., *Europejski system gwarantowania depozytów jako trzeci filar unii bankowej*, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62).
  48. Żukowska H., *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.



# KOMITET STABILNOŚCI FINANSOWEJ JAKO PODSTAWA NADZORU MAKROOSTROŻNOŚCIOWEGO W POLSCE<sup>1</sup>

**K**omitet Stabilności Finansowej został powołany w Polsce w 2008 r. w momencie narastania Wielkiego Kryzysu Finansowego na świecie<sup>2</sup>. Nowe, znacznie zmienione i poszerzone instrumenty oddziaływania na stabilność finansową w Polsce otrzymał po uchwaleniu w 2015 r. ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>3</sup>.

## 1. Istota nadzoru makroostrożnościowego

Nadzór makroostrożnościowy jest elementem polityki publicznej, mającej na celu utrzymanie stabilności finansowej, nie koncentrując się na pojedynczych podmiotach czy segmentach rynku finansowego. „Nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr hab. Helenę Żukowską, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

<sup>2</sup> Opis działalności Komitetu znajdujemy w opracowaniu: H. Żukowska, *Komitet Stabilności Finansowej jako instytucja monitorująca zagrożenia stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym*, [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 503–523.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015 poz. 1513.

<sup>4</sup> Tamże, art. 1, ust. 1.

Nadzorem makroostrożnościowym na poziomie UE zajmuje się Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*), będąca organem o zasięgu terytorialnym i odpowiadająca za taki nadzór nad unijnym systemem finansowym. Szczegółowe wytyczne znajdują się też w „Zaleceniach Europejskiej Rady do Spraw Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych”<sup>5</sup>. Działalność Rady ma służyć zapobieganiu ryzyku systemowemu w zakresie stabilności finansowej w Unii Europejskiej, ale w odniesieniu do zmian o charakterze makroekonomicznym i ograniczaniu go.

Nadzór makroostrożnościowy obejmuje następujące działania<sup>6</sup>:

- monitorowanie i analizę sytuacji w systemie finansowym i gospodarce oraz ich otoczeniu międzynarodowym;
- ocenę ryzyka w celu identyfikacji zagrożeń o charakterze systemowym;
- formułowanie ostrzeżeń dla uczestników rynku i odpowiednich władz publicznych o narastaniu nierównowag i ryzyka z tym związanego;
- zastosowanie instrumentów w celu ograniczenia nierównowag prowadzących do powstania ryzyka systemowego lub/i wzmocnienia odporności systemu finansowego na wypadek jego urzeczywistnienia.

Zauważyć należy, że efektywne nadzory: mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy to są dwa filary stabilnego systemu finansowego. Oba nadzory realizują różne cele pośrednie, jednakże w perspektywie długoterminowej wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia stabilności finansowej jako celu ostatecznego.

Celem nadzoru mikroostrożnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego deponentów i inwestorów na rynku finansowych oraz innych użytkowników usług finansowych. Natomiast celem nadzoru makroostrożnościowego jest ograniczanie ryzyka systemowego, w szczególności poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i w konsekwencji wspieranie długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju. Ryzyko systemowe to jest ryzyko takiego zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działania systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości. Źródłem ryzyka systemowego może być, np. zbyt szybka dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej instytucji finansowych, gospodarstw domowych lub firm czy bardzo skoncentrowane powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi. Ryzyko systemowe może akumulować się w różnych częściach systemu finansowego (tzw. wymiar strukturalny ryzyka systemowego), a także stopniowo

<sup>5</sup> Portal ESRB: Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB\\_2011\\_3.pdf](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf), (dostęp:20.12.2016).

<sup>6</sup> Nadzór makroostrożnościowy: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

narastać w czasie (tzw. wymiar czasowy ryzyka systemowego). Konsekwencją materializacji ryzyka systemowego są bardzo kosztowne dla społeczeństwa kryzysy finansowe. Dlatego potrzebna jest specjalnie dedykowana instytucja, która będzie identyfikować i ograniczać ryzyko, zanim stanie się ono źródłem kryzysu finansowego oraz wzmacniać odporność systemu finansowego na wypadek urzeczywistnienia ryzyka systemowego tak, aby jego skutki dla realnej gospodarki były jak najmniejsze. Instytucja sprawująca nadzór ostrożnościowy musi zostać wyposażona w odpowiednie narzędzia (instrumenty) w celu sprawowania nadzoru makroostrożnościowego<sup>7</sup>.

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce jest elementem nadzoru makroostrożnościowego całej Unii Europejskiej. Prawną podstawą tworzenia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1513) o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Obowiązuje ona od dnia 1 listopada 2015 r. Została uchwalona, jako w efekt wdrożenia Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych. Ponadto, ustawa wprowadza do polskiego porządku prawnego także przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (tzw. CRD IV) w zakresie buforów kapitałowych (art. 128–142).

Instytucją powołaną w celu sprawowania nadzoru makroostrożnościowego w Polsce jest Komitet Stabilności Finansowej (używany skrót: KSF-M). KSF-M, jako polski organ makroostrożnościowy współpracuje z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi.

Komitet Stabilności Finansowej został utworzony już w 2008 r., jako platforma współpracy i koordynacji działań na rzecz wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego<sup>8</sup>. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, na nowo określiła rolę KSF-M, rozszerzając jego zadania o nadzór makroostrożnościowy. W konsekwencji, obecnie KSF-M ma dwudzielną formułę funkcjonowania. Jest on odpowiedzialny za sprawowa-

<sup>7</sup> H. Żukowska, *Komitet Stabilności Finansowej...*, s. 503–523.

<sup>8</sup> Na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. 2008, nr 209, poz. 1317), która utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym z 2015 r.

nie nadzoru makroostrożnościowego oraz koordynację działań w ramach zarządzania kryzysowego<sup>9</sup>.

## 2. Charakterystyka celów, narzędzi i organizacji nadzoru makroostrożnościowego w Polsce

Ustawowym „celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju”. Natomiast celem zarządzania kryzysowego jest przede wszystkim efektywna współpraca członków Komitetu Stabilności Finansowej, zwanego dalej „Komitetem”, w tym koordynacja działań podmiotów reprezentowanych przez tych członków, na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego oraz wymiana informacji, opinii i ocen”<sup>10</sup>.

Podstawowym zadaniem Komitetu Stabilności Finansowej jest identyfikowanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu<sup>11</sup>. Ryzyko systemowe najczęściej jest identyfikowane jako<sup>12</sup>:

1. wynikające z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej;
2. wynikające z nadmiernego niedopasowania należności i zobowiązań instytucji finansowych lub ryzyka niepłynności rynków finansowych;
3. wynikające z nadmiernej koncentracji ekspozycji lub ich podobieństwa i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego;
4. wynikające z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów.

Proces identyfikacji źródeł ryzyka systemowego rozpoczyna się od diagnozy słabych punktów w systemie finansowym, następnie wskazuje się na czynniki wyzwalające ryzyko systemowe, a także czynniki wzmacniające system finansowy czy osłabiające ryzyko generowane przez to źródło – jest to swoista analiza SWOT skoncentrowana na poszukiwaniu słabego punktu w systemie finansowym. Jednakże z punktu widzenia budowania bezpiecz-

<sup>9</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 1. ust. 2 i art. 2 ust. 2.

<sup>11</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

<sup>12</sup> Szerzej na temat tych narzędzi monitorowania ryzyka systemowego: *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Komitet Stabilności Finansowej*, Warszawa 2016, s. 12–14.

nego systemu bankowego, ważne jest nie tylko zidentyfikowanie źródeł ryzyka, lecz także ocena tych, które mogą się w danym momencie zmaterializować – jako ryzyko dla całego systemu finansowego.

W 2017 r. w Polsce zostały zidentyfikowane następujące potencjalne ryzyka systemowe: obniżająca się zyskowność banków, portfel kredytów mieszkaniowych, trudna sytuacja finansowa SKOK i niektórych banków spółdzielczych, nadwyżka podaży nieruchomości komercyjnych finansowanych z kredytów<sup>13</sup>.

W poszukiwaniu słabych punktów – źródeł ryzyka systemowego w systemie finansowym można dokonać analizy systemu pod kątem zdefiniowanego katalogu celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego.

**Tabela nr 2.** Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego wobec elementów ryzyka

| CELE POŚREDNIE                                                                                                              | OPIS RYZYKA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego zadłużenia lub dźwigni finansowej                                            | Ryzyko wynikające z procyklicznego zachowania instytucji finansowych odzwierciedlone w cyklu zadłużenia kredytowego; objawia się np. w wysokim poziomie dźwigni finansowej, dynamice akcji kredytowej.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania bilansowego lub ryzyka niepłynności rynków finansowych        | Ryzyko niestabilności finansowania wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania.<br>Ryzyko płynności, jako konsekwencja nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów.<br>Ryzyko niepłynności rynków finansowych, jako konsekwencja zmian strukturalnych na rynkach finansowych.                                                                                                                                            |
| Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji                                                       | Ryzyko wynikające z dużych ekspozycji na pojedyncze podmioty lub jednorodne grupy ekspozycji.<br>Ryzyko zarażania w warunkach sieci wzajemnych ekspozycji lub współzależności cen aktywów.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów | Podjęmowanie nadmiernego ryzyka przez zarządzających instytucjami finansowymi, w szczególności ryzyko związane z nadmierną wielkością i złożonością instytucji finansowych.<br>Ryzyko nieadekwatnych zachęt prowadzących do zwiększenia pokusy nadużycia wśród deponentów lub inwestorów wynikający np. z uregulowań prawnych dotyczących ochrony deponentów, nieadekwatnego kształtu systemu <i>resolution</i> dla instytucji finansowych czy braku nadzoru nad niektórymi sektorami. |

<sup>13</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 21–22.



|                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej | Ryzyko niestabilności podmiotów infrastruktury rynków finansowych: ryzyko zaprzestania świadczenia kluczowych usług (np. systemów płatności i rozrachunku, izb rozliczeniowych), nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne czy nieodpowiednia odporność na materializację ryzyka. |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Źródło: *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Komitet Stabilności Finansowej*, Warszawa 2016, s. 18.

KSF-M w budowaniu stabilności finansowej identyfikuje ją w ślad za Narodowym Bankiem Polskim, jako „stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali”<sup>14</sup>.

Celem KSF-M jest sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzanie sytuacją kryzysową w przypadku wystąpienia kryzysu finansowego. Do zadań KSF-M w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) należy<sup>15</sup>:

1. stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk, oraz wydawanie rekomendacji;
2. identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego;
3. współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi.

Natomiast do zadań KSF-M w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 6 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) należy:

1. opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego;
2. koordynowanie działań członków Komitetu w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji.

W obu zakresach zadań KSF-M ustawa nakazuje „zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa luty 2016, s. 3.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 5.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 5 i 6.

Komitet jest organem kolegialnym, w którego składzie znajdujemy: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Ministra Finansów, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dzieje się tak dlatego, że w Polsce zadania i kompetencje w zakresie utrzymania stabilności finansowej są ustawowo przypisane tym czterem instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego. Niestety żadna z tych instytucji nie jest wyposażona w kompetencje ani narzędzia wystarczające do skutecznego przeciwdziałania ryzyku systemowemu. Ale to właśnie te i tylko te instytucje mogą wnieść znaczący wkład do analizy ryzyka systemowego i usuwania jego skutków. Kolegialna formuła Komitetu pozwala osiągnąć efekt synergii w procesie analizy, oceny i zapobiegania ryzyku systemowemu<sup>17</sup>.

**Tabela nr 3.** Charakterystyczne kompetencje instytucji wchodzących w skład KSF-M

| Instytucja            | Charakterystyczne kompetencje                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Narodowy Bank Polski  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– analizy sytuacji makroekonomicznej kraju i jego otoczenia międzynarodowego, w tym międzynarodowych rynków finansowych;</li> <li>– analizy stabilności krajowego systemu finansowego (analiza makroostrożnościowa) oraz jego rozwoju, w tym przygotowywanie <i>Raportu o stabilności systemu finansowego</i> oraz <i>Raportu o stanie równowagi polskiej gospodarki</i>;</li> <li>– gromadzenie informacji statystycznych, w tym m.in. dot. banków, gospodarki, bilansu płatniczego, zobowiązań zagranicznych, nie-regulowanych instytucji finansowych;</li> <li>– analizy interakcji systemu finansowego oraz sfery realnej;</li> <li>– badania makroostrożnościowe;</li> <li>– regulowanie płynności rynku międzybankowego (w tym kredyt refinansowy (ELA) dla banków);</li> <li>– kompetencje w zakresie polityki monetarnej;</li> <li>– członkostwo w ERRS oraz Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC);</li> </ul> |
| Ministerstwo Finansów | <ul style="list-style-type: none"> <li>– uprawnienia prawotwórcze – wydawanie rozporządzeń i wnoszenie projektów ustaw;</li> <li>– uprawnienia w zakresie polityki podatkowej;</li> <li>– bezpośredni udział w procesie prawodawczym UE;</li> <li>– analizy sytuacji makroekonomicznej;</li> <li>– kierowanie działaniami administracji rządowej w zakresie finansów publicznych i instytucji finansowych;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>17</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 8.

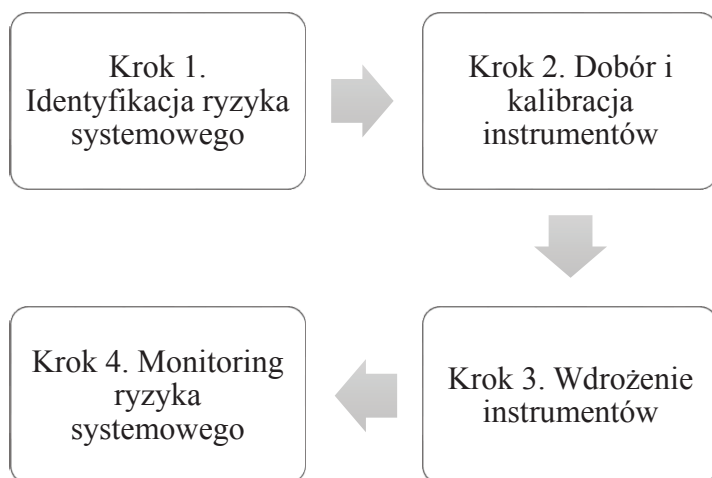
|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Komisja Nadzoru Finansowego | <ul style="list-style-type: none"> <li>– nadzór nad indywidualnymi podmiotami rynku, w tym instytucjami ważnymi systemowo;</li> <li>– gromadzenie informacji statystycznych, w tym, m.in. dot. nie-bankowych instytucji finansowych;</li> <li>– informacje jakościowe dot. sytuacji nadzorowanych podmiotów;</li> <li>– analizy sytuacji indywidualnych podmiotów finansowych (analizy mikroostrożnościowe);</li> <li>– występowanie z propozycjami zmian regulacji finansowych;</li> <li>– członkostwo w kolegiach organów nadzoru transgranicznych grup bankowych i ubezpieczeniowych;</li> <li>– możliwość wydawania rekomendacji m.in. instytucjom kredytowym oraz zakładom ubezpieczeń;</li> <li>– członkostwo w Radach Organów Nadzoru: Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz uczestnictwo w Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS);</li> </ul> |
| Bankowy Fundusz Gwarancyjny | <ul style="list-style-type: none"> <li>– gwarantowanie depozytów w sektorach bankowym oraz SKOK;</li> <li>– planowanie i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji banków, SKOK i firm inwestycyjnych (domów maklerskich);</li> <li>– członkostwo w Komitecie ds. resolution funkcjonującym w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego;</li> <li>– członkostwo w kolegiach ds. resolution utworzonych dla transgranicznych grup bankowych;</li> <li>– analizy zagrożeń w sektorze bankowym na potrzeby gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji;</li> <li>– wsparcie finansowe procesów restrukturyzacji banków i SKOK.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Źródło: Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016, s. 9.

KSF-M od listopada 2015 r. jest organem kolegialnym, w którym reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, tj. Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Pracom Komitetu w zakresie zadań nadzoru makroostrożnościowego przewodniczy Prezes NBP. Pracom Komitetu w zakresie<sup>18</sup>:

1. nadzoru makroostrożnościowego przewodniczy Prezes NBP, a obsługę Komitetu zapewnia NBP;
2. zarządzania kryzysowego przewodniczy Minister Finansów, a obsługę Komitetu zapewnia Ministerstwo Finansów.

<sup>18</sup> Portal Narodowego Banku Polskiego: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

**Schemat 1.** Działania realizowane w ramach nadzoru makroostrożnościowego

Źródło: opracowano na podstawie: *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*. Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016, s. 14.

Prowadzenie nadzoru makroostrożnościowego to jest cykl działań podejmowanych przez Komitet Stabilności Finansowej we współpracy z pozostałymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego<sup>19</sup>.

Krok 1. to jest sytuacja, kiedy na podstawie analiz NBP i innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego diagnozuje się powstanie ryzyka systemowego. Przedmiotem analizy jest cały system finansowy (w Polsce głównie bankowy) oraz jego powiązania ze sferą realną i otoczeniem międzynarodowym. KSF-M ocenia: czy zidentyfikowane ryzyka mają charakter systemowy i czy trzeba podejmować, oraz jakie, działania. Podczas identyfikowania źródeł ryzyka systemowego są stosowane różne wskaźniki i dane oraz jest określana luka informacyjna (zakres brakujących danych do diagnozy). Po zdiagnozowaniu ryzyka systemowego następuje przejście do kroku 2.

Krok 2. to jest dobór instrumentu makroostrożnościowego najwłaściwszego do danego poziomu i rodzaju ryzyka systemowego. Adresat odpowiedniej do danego adresata i ryzyka rekomendacji (gdyż taki instrument KSF-M może zastosować) musi poinformować Komitet jakie działania podjął lub dlaczego nie podjął działań ograniczających dane ryzyko systemowe.

Krok 3. oznacza podjęcie działań mających na celu ograniczenie lub wyeliminowanie ryzyka systemowego. Mogą mieć charakter rozporządzeń

<sup>19</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 14–15.

wydawanych przez Ministra Finansów, wydanie decyzji lub rekomendacji przez KNF lub inicjowanie nowej ustawy pozwalającej na uregulowania danej sytuacji w systemie finansowym.

Krok 4. to jest monitorowanie ryzyka po podjęciu działań eliminujących zagrożenie ryzykiem i zaproponowanie działań przeciwdziałających podobnym sytuacjom w przyszłości.

### 3. Tryb pracy i uprawnienia Komitetu Stabilności Finansowej

Członkowie Komitetu uczestniczą w jego posiedzeniach osobiście, a w przypadku, kiedy nie jest to możliwe, wyznaczają swoich przedstawicieli, którym podczas obrad Komitetu przysługują wszelkie uprawnienia. W posiedzeniach Komitetu mogą również brać udział z głosem doradczym, osoby mające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu, zaproszone przez przewodniczącego Komitetu z własnej inicjatywy lub wskazane przez poszczególnych członków Komitetu (art. 7).

Posiedzenia Komitetu są zwoływane przez przewodniczącego Komitetu właściwego w zakresie realizacji zadań Komitetu albo przez wyznaczonego przez niego przedstawiciela, z własnej inicjatywy, albo na wniosek innego członka Komitetu. Przewodniczący Komitetu przedstawia Sejmowi roczną informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5, w terminie do dnia 31 lipca r. następującego po roku, którego dotyczy informacja (art. 8).

Komitet może tworzyć grupy robocze, a w skład których wchodzi pracownicy Narodowego Banku Polskiego, urzędu obsługującego Ministra Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Za zgodą Komitetu w skład grup roboczych mogą wchodzić inne osoby mające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu. Zadania grup roboczych określa Komitet (art. 10 ustawy).

W 2017 r. przy KSF-M działały dwie grupy robocze<sup>20</sup>:

- Stała Grupa Robocza – trwały element struktury organizacyjnej KSF-M, wypełniająca funkcje pomocnicze dla KSF-M. Jej zadania to są: wymiana opinii na temat oceny ryzyka systemowego, propozycje działań i narzędzi makroostrożnościowych, realizacja innych zadań zleconych przez KSF-M.
- Grupa Robocza ds. Ryzyka Kredytów Mieszkaniowych – grupa o charakterze czasowym, realizująca zadania zlecone przez Komitet, w tym przypadku wypracowanie rozwiązań, które doprowadziłyby do dobro-

<sup>20</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 11.

wolnej restrukturyzacji kredytów walutowych przy zachowaniu stabilności krajowego systemu finansowego.

KSF-M nie ma prawa bezpośredniego oddziaływania na podmioty systemu finansowego, to znaczy nie ma konstytucyjnych uprawnień do wydawania aktów prawnych regulujących działalność rynku finansowego w Polsce. Ma natomiast prawo pośredniego oddziaływania na sektor finansowy. Ustawodawca wyposażył KSF-M jedynie w instrumenty miękkiego oddziaływania, tj. w uprawnienia do formułowania stanowisk i rekomendacji.

KSF-M, sprawując nadzór makroostrożnościowy, identyfikuje te instytucje finansowe, których zachowania lub problemy mogą tworzyć zagrożenie ciągłości działania systemu finansowego jako całości lub jego istotnej części. Zadaniem KSF-M jest także inicjowanie działań mających na celu ograniczanie zidentyfikowanych zagrożeń stabilności finansowej. W tym celu Komitet może wydać stanowisko (opinię) i sformułować rekomendacje (zalecenia) skierowane do konkretnych adresatów bądź przedstawić swoje stanowisko w konkretnej sprawie<sup>21</sup>. W ustawie o nadzorze makroostrożnościowym natomiast ustalono i zapisano instrumenty bezpośredniego oddziaływania oraz podmioty uprawnione do ich stosowania (bufory bezpieczeństwa finansowego).

Stanowiska te, a także opinie (oceny) są przedstawiane w przypadku, kiedy zostanie zidentyfikowane źródło ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie powszechnej uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności finansowej, jakim jest ryzyko systemowe. Mogą być kierowane do konkretnej instytucji lub całego systemu finansowego czy społeczno-gospodarczego<sup>22</sup>.

Kluczowym elementem stanowiska jest informacja o problemie oraz ocena sytuacji czy zagrożeniach skutkami ryzyka systemowego. Jednakże Komitet powinien mieć świadomość, że stanowiska nie mogą być tylko instrumentem komunikacji z otoczeniem, ale też powinny doprowadzić do ograniczenia zagrożenia ryzykiem systemowym. Stanowisko może zawierać informacje o rodzaju ryzyka, zasięgu jego oddziaływania oraz przewidywanych przez Komitet skutkach dla systemu finansowego, w przypadku jego długotrwałego utrzymywania się bądź materializacji.

Rekomendacje KSF-M mogą być skierowane wyłącznie do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego wchodzących w skład KSF-M, tj. NBP, MF, KNF i BFG. Są przedstawiane w przypadku zidentyfikowanego już ryzyka systemowego i informują te instytucje o konieczności podjęcia działań, w celu ograniczenia tego ryzyka. Adresaci rekomendacji są zobowiązani do podjęcia rekomendowanych działań lub wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia tych dzia-

<sup>21</sup> Uprawnienia KSF-M: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komitet.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

<sup>22</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 8.

łań. W rekomendacji może być wskazany termin jej realizacji. Rekomendacje w szczególności mogą dotyczyć wprowadzenia lub rekalkulowania instrumentów makroostrożnościowych przez Ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (Ministra Finansów) w drodze rozporządzenia lub podjęcia działań nadzorczych przez KNF.

Swego rodzaju słabością zarówno stanowisk KSF-M jak i rekomendacji, jest fakt, że mają one charakter w zasadzie informacyjny (stanowiska) lub fakultatywny (rekomendacje)<sup>23</sup>. Ustawa określa, że „w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu” Komitet jedynie „może przedstawić stanowisko zawierające informację o rodzaju tego źródła, zasięgu jego oddziaływania oraz przewidywanych skutkach dla systemu finansowego”<sup>24</sup>. Ustawa mało stanowczo nakazuje Komitetowi reakcji na źródła ryzyka systemowego. Nie nakłada na Komitet obowiązku reakcji na zagrożenia stabilności. Komitet może jedynie „skierować swoje stanowisko do właściwych podmiotów lub do podmiotów tworzących system finansowy lub jego część, w tym zarządzających produktami lub wykorzystujących infrastruktury rynkowe”<sup>25</sup>.

Mechanizm oddziaływania Komitetu na system finansowy może się przedstawiać w sposób następujący. W przypadku wystąpienia zagrożenia ryzykiem systemowym i stwierdzenia zagrożeń stabilności finansowej lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji konieczne KSF-M wydaje rekomendację skierowaną do odpowiedniej instytucji sieci bezpieczeństwa (MF, KNF, BFG lub NBP).

Rekomendacje mogą być skierowane do więcej niż jednej instytucji w celu przedstawienia przez nie opinii. Zalecenia mogą dotyczyć<sup>26</sup>:

1. dla Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w zakresie płynności sektora bankowego, w odniesieniu do problemowej instytucji finansowej;
2. dla Ministra Finansów – w zakresie możliwości wsparcia problemowej instytucji finansowej ze środków publicznych;
3. dla Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego – w zakresie wypłacalności problemowej instytucji finansowej;
4. dla Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – w zakresie możliwych wypłat środków gwarantowanych oraz możliwości

<sup>23</sup> *Instrumenty makroostrożnościowe*: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komitet.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 17.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 6. ust 2.



wsparcia problemowej instytucji finansowej ze środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W dalszym etapie adresat ustosunkowuje się do otrzymanej rekomendacji i podejmuje zalecone przez KSF-M środki lub wyjaśnia powody niestosowania się do rekomendacji.

W rekomendacji KSF-M może wskazać konieczność podjęcia przez krajowe podmioty sieci bezpieczeństwa działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Rekomendacje nie są prawnie wiążące, jednak ustawa wprowadziła tzw. zasadę „zastosuj się lub wyjaśnij”, zgodnie z którą adresaci rekomendacji (NBP, KNF, BFG lub MF) są zobowiązani do poinformowania KSF-M o tym, jakie działania zostały podjęte w celu ograniczenia ryzyka systemowego lub wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia działań<sup>27</sup>.

Wydając rekomendacje, Komitet może wskazać termin, w którym jest niezbędne, w ocenie Komitetu, podjęcie działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego przez właściwe podmioty. Komitet może podać do publicznej wiadomości informacje, o zaleceniach ograniczenia ryzyka systemowego, jeżeli nie stanowią one informacji prawnie chronionej<sup>28</sup>.

Obok stanowisk i rekomendacji zastrzeżonych do kompetencji KSF-M, ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym określa kilka, jeszcze innych instrumentów nadzoru makroostrożnościowego, które mają charakter już obligatoryjny, a nie fakultatywny jak stanowiska i rekomendacje. Wspomnieć należy o instrumentach, takich jak<sup>29</sup>:

1. Bufor zabezpieczający (określony w art. 19–20);
2. Bufor antycykliczny (określony w art. 21–32);
3. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym – globalnej i innych niż globalne (określony w art. 33–46);
4. Bufor ryzyka systemowego (określony w art. 47–54);
5. Ograniczenia wypłat z zysków (określony w art. 55–59);
6. Plan ochrony kapitału (określony w art. 60–61);
7. Instrumenty krajowego nadzoru makroostrożnościowego wynikające z art. 458 rozporządzenia 575/2013 (CRR)<sup>30</sup>.

Komitet Stabilności Finansowej wskazuje potrzebę stosowania narzędzi nadzoru makroostrożnościowego wydając rekomendacje w zakresie ich za-

<sup>27</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 17.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 18.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513.

<sup>30</sup> *Capital Requirements Regulation*, Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, OJ L 176, 27.6.2013, s. 1–337.

stosowania. Jedynie bufor zabezpieczający obowiązuje wszystkie banki działające w Polsce, w tym spółdzielcze. Pozostałe wymienione instrumenty wynikają wprost z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Ustawa określa podział kompetencji pomiędzy Ministra Finansów i Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie ich stosowania<sup>31</sup>.

Minister Finansów pełni funkcję organu wyznaczonego i jest upoważniony do określania w drodze rozporządzenia<sup>32</sup>:

- wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz uznawania wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego dla innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;
- wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego oraz uznawania wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego dla innego państwa członkowskiego;
- instrumentów nadzoru, o których mowa w art. 458 rozporządzenia nr 575/2013 w zakresie: poziomu funduszy własnych, poziomu bufora zabezpieczającego, wymogów dotyczących dużych ekspozycji, wymogów dotyczących płynności, wag ryzyka dotyczących ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych, ekspozycji wewnątrz sektora finansowego, wymogów dotyczących podawania informacji do publicznej wiadomości.

Natomiast, Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest upoważniona do wydawania decyzji administracyjnej po uzyskaniu opinii KSF-M w sprawach:

- określania na zasadzie skonsolidowanej globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, przyporządkowywania ich do określonej kategorii i wyznaczania im bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym;
- określania na zasadzie indywidualnej, subskonsolidowanej lub skonsolidowanej innych niż globalne instytucji o znaczeniu systemowym i nakładania na nie bufora przewidzianego dla innej instytucji o znaczeniu systemowym.

W ustawie przewidziano także możliwość stosowania przez KNF sankcji za niestosowanie się instytucji finansowych do przestrzegania buforów: zabezpieczającego, antycyklicznego, dla instytucji o znaczeniu systemowym, ryzyka systemowego, unikanie ograniczenia wypłat z zysków oraz nieprzygotowanie planu ochrony kapitału. Sankcje te to:

1. wniosek o odwołanie członków kierownictwa instytucji finansowej odpowiedzialnych za nieprawidłowości;
2. decyzje o: zawieszeniu członków zarządu do czasu ich odwołania po złożeniu wniosku przez KNF, ograniczeniu zakresu działalności lub

<sup>31</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 20.

<sup>32</sup> *Instrumenty makroostrożnościowe*.

zmniejszenie jednostek organizacyjnych, nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 10% przychodów, nałożeniu na osobę fizyczną kary finansowej do 20 mln zł, uchyleniu zezwolenia na prowadzenie działalności<sup>33</sup>.

#### 4. Bufor zabezpieczający

Bufor zabezpieczający obowiązuje wszystkie banki działające w Polsce, także spółdzielcze. A na celu ma ochronę kapitałów banków. Wysokość bufora zabezpieczającego jest doprecyzowana w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym. Z jej zapisów wynika obowiązek utrzymywania przez duże instytucje finansowe dodatkowych wymogów kapitałowych (Tier I) w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR<sup>34</sup>. Dodatkowa kwota kapitału podstawowego nie jest jednocześnie zaliczana na poczet spełniania przez te instytucje wymogów kapitałowych nałożonych na podstawie art. 92 ust. 1 rozporządzenia 575/2013, art. 138 ust. 1 pkt 2a ustawy – Prawo bankowe oraz art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (12,5% ekspozycji na ryzyko).

Ustawa wprowadziła okres przejściowy w stosowaniu tego zabezpieczenia kapitału. W 2017 r. wysokość tego bufora wynosiła 1,25% łącznej ekspozycji na ryzyko, od 2018 r. wynosi 1,875%, a w 2019 r. osiągnie poziom wyznaczony przez ustawę, tj. 2,5%.<sup>35</sup>

Obowiązkiem utrzymywania dodatkowych kapitałów podstawowych nie są objęte firmy inwestycyjne, będące mikroprzedsiębiorcami, małymi albo średnimi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>36</sup>.

Każda instytucja finansowa ma obowiązek przeprowadzać wewnętrzny proces oceny w celu sprawdzenia: czy spełnia wymóg połączonego bufora zabezpieczającego. Jeżeli nie spełnia wymogów kapitałowych ma obowiązek:

- a) ograniczenia wypłat z zysków;
- b) przygotować plan ochrony kapitału.

Komisja Nadzoru Finansowego czuwa nad przebiegiem wskazanych procesów w instytucjach finansowych, np. ocenia i zatwierdza plan ochrony kapitału instytucji finansowej.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 62.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 19.

<sup>35</sup> *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, Warszawa czerwiec 2018, s. 26

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 20.

## 5. Bufor antycykliczny

Bufor antycykliczny jest instrumentem makroostrożnościowym, który ma na celu złagodzenie cyklicznych wahań poziomu kredytu w gospodarce i ich konsekwencji.

W fazie wzrostowej cyklu finansowego, gdy poziom akcji kredytowej nadmiernie rośnie, nałożenie bufora antycyklicznego w postaci dodatkowego wymogu kapitałowego ma na celu:

- ograniczenie narastania nierównowagi w systemie bankowym w postaci nadmiernej akcji kredytowej, której dalszy wzrost mógłby prowadzić do powstania istotnej nierównowagi na rynku finansowanych przez nie aktywów, zwiększając prawdopodobieństwo powstania kryzysu finansowego;
- wzmocnienie odporności banków na załamanie cyklu kredytowego poprzez zwiększenie bazy kapitałowej banków, przez co w okresie spadku koniunktury i strat kredytowych banki nie byłyby zmuszone do istotnego ograniczenia kredytowania gospodarki, co z kolei ułatwiłoby wyjście gospodarki z recesji.

Z kolei w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego możliwe jest obniżenie, ustanowionego wcześniej, poziomu bufora antycyklicznego, co ma na celu zapobieganie nadmiernemu ograniczaniu dynamiki akcji kredytowej<sup>37</sup>.

Bufor antycykliczny ma na celu złagodzenie cyklicznych wahań poziomu kredytu w gospodarce i ich konsekwencji. Jego wprowadzenie jest uzasadnione koniecznością reagowania na systemowe ryzyko związane z wahaniami koniunktury gospodarczej i związanymi z tym wahaniami akcji kredytowej. Gdy akcja kredytowa jest nadmierna – nałożenie wymogu z tytułu bufora antycyklicznego, bądź jego podwyższenie, powinno ograniczyć akcję kredytową, której dalszy wzrost mógłby doprowadzić do „bańki spekulacyjnej” i kryzysu finansowego. Wyższe wymagania kapitałowe wobec banków w okresie boomu kredytowego dodatkowo wzmocnią odporność sektora bankowego na negatywne skutki ewentualnego załamania koniunktury. W czasie jej pogorszenia wymóg kapitałowy z tytułu bufora antycyklicznego jest zmniejszany lub całkowicie znoszony, dzięki czemu można zapobiec nadmiernemu ograniczeniu akcji kredytowej<sup>38</sup>.

Unia Europejska wprowadziła od dnia 1 stycznia 2016 r. powszechny obowiązek stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego. Wskaźnik ten jest

<sup>37</sup> Portal NBP: <https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/bufor.aspx>, (dostęp: 10.07.2018).

<sup>38</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 20 za *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, s. 26.

ustalany w przedziale od 0 do 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko i wówczas wielkość ta musi być uznawana przez pozostałe kraje UE na zasadach wzajemności. Ustalenie wskaźnika wyższego nie zobowiązuje krajów członkowskich do jego przestrzegania. KSF-M zobowiązany jest ustalać wielkość tego bufora po upływie każdego kwartału i przedkładać rekomendację Ministrowi Finansów, odnośnie wielkości tego wskaźnika. Minister Finansów określa dzień, od którego instytucje finansowe będą stosować wskaźnik bufora antycyklicznego. Spełnienie wymogu z tytułu bufora antycyklicznego musi nastąpić w ciągu 12. miesięcy, ale Minister Finansów może ustalić krótszy termin na wdrożenie tego bufora.

Ustawa zobowiązuje KSF-M do publikowania co kwartał informacji o<sup>39</sup>:

- wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego;
- wartości odniesienia dotyczącą wskaźnika bufora antycyklicznego;
- wskaźnika określającego relację kredytów do PKB;
- dniu, od którego instytucje stosują podwyższony wskaźnik (w przypadku podwyższenia bufora antycyklicznego);
- przewidywanym okresie obowiązywania obniżonego wskaźnika (w przypadku obniżenia bufora antycyklicznego).

Z badań i opracowania przygotowanego dla KSF-M na posiedzenie w dniu 18 czerwca 2018 r. wynika, że aktualnie w Polsce nie ma podstaw do zawiązywania bufora antycyklicznego, z uwagi na to, że zagrożenie związane z nadmierną akcją kredytową w perspektywie od 1 do 4 lat jest niskie<sup>40</sup>.

### **Bufor ryzyka systemowego**

Bufor ryzyka systemowego jest nakładany w celu zapobiegania i ograniczania długoterminowego, ale niecyklicznego ryzyka systemowego nieobjętego CRR. A jego zadaniem jest wzmocnić odporność instytucji finansowych do absorpcji strat, w przypadku wystąpienia szoków systemowych lub innych. Bufor ten może być modyfikowany, jeśli chodzi o wielkość oraz skierowany na wszystkie, bądź wybrane instytucje lub ich ekspozycje na ryzyko. Stosowanie tego bufora nie jest obowiązkowe w UE lub EOG<sup>41</sup>.

Wskaźnik ten może być ustalony na minimalnym poziomie 1% ekspozycji na ryzyko, a maksymalna wysokość nie została określona. KSF-M może wystąpić z rekomendacją do Ministra Finansów, zalecającą wprowadzenie bufora ryzyka systemowego. W rekomendacji KSF-M powinna być określo-

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513, art. 25.

<sup>40</sup> *Poziom antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce*, Narodowy Bank Polski, Materiały na posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, Warszawa, czerwiec 2018, s. 9.

<sup>41</sup> *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, s. 80.

na: wysokość wskaźnika bufora systemowego, rodzaje ekspozycji i kategorie instytucji, do których powinien mieć zastosowanie. Następnie Minister Finansów wydaje rozporządzenie, w którym ustala wysokość bufora, rodzaje instytucji i zakres ekspozycji na ryzyko, których ten wymóg dotyczy oraz okres obowiązywania bufora.

Stosowaniu bufora ryzyka systemowego towarzyszy odpowiednia polityka informowania o jego stosowaniu. Minister Finansów za pośrednictwem KSF-M informuje Komisję Europejską, Europejską Radę Ryzyka Systemowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz organy nadzoru makroostrożnościowego zainteresowanych państw członkowskich. Zamiar wprowadzenie bufora ryzyka systemowego w przedziale od 3 do 5% musi być zaopiniowany przez Komisję Europejską. Opinia negatywna KE nie jest wiążąca dla Ministra Finansów, który może wprowadzić taki bufor, ale musi wyjaśnić przyczyny niezastosowania się do opinii KE. Ustalenie przez Ministra Finansów wskaźnika bufora ryzyka systemowego powyżej 5% wymaga już zgody Komisji Europejskiej<sup>42</sup>.

Bufor ryzyka systemowego od 1 stycznia 2018 r. został wprowadzony w Polsce. Jego wysokość ustalono na poziomie 3%. I ma zastosowanie wobec wszystkich ekspozycji znajdujących się na terenie Polski. Bufor ryzyka systemowego został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r.<sup>43</sup> Celem wprowadzenia BRS w Polsce jest zapewnienie zachowania odporności banków na negatywne zjawiska dzięki utrzymywaniu przez nie odpowiednich poziomów kapitałów. Z kolei konieczność utrzymywania w systemie bankowym wysokich poziomów zasobów kapitałowych wynika z ryzyka systemowego związanego z sytuacją w otoczeniu polskiej gospodarki i możliwością wystąpienia negatywnych zjawisk szokowych o charakterze zewnętrznym<sup>44</sup>.

## 6. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym

Problemy instytucji finansowych o dużym znaczeniu dla systemu finansowego mogą przekształcić się w sytuację kryzysową dla systemu finansowego, gospodarki kraju czy regionu świata. Dlatego ważne jest monitorowanie i ograniczanie ryzyka związanego z tymi instytucjami. W zależności od rodzaju rozpatrywanych instytucji i ich zagrożenie dla stabilnego systemu finansowego

<sup>42</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 23.

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego, dz. U. 2017, poz. 1776.

<sup>44</sup> *Informacja o działalności...*, s. 31.

możemy mówić o instytucjach finansowych globalnych i instytucjach finansowych, znaczących dla danego systemu finansowego. W tym kontekście występują dwa rodzaje buforów, ograniczających ryzyko systemowe instytucji o znaczeniu systemowym:

1. bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (od 1 do 3,5% łącznej ekspozycji na ryzyko);
2. bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym (nie więcej niż 2% ekspozycji na ryzyko).

Bufory te dodatkowo poprzez wzmocnienie kapitałowe zwiększają odporność na straty z powodu ryzyka systemowego.

Instytucje globalne i inne są identyfikowane przez KNF w oparciu o określone kryteria raz w roku. Odbywa się to drogą wydania przez KNF indywidualnej decyzji administracyjnej. Decyzja ta jest opiniowana i natychmiast wykonalna przez KSF-M. Kryteria dla instytucji globalnej to są: wielkość (1), powiązania z systemem finansowym (2), zastępowalność usług lub infrastruktury (3), złożoność (4), działalność transgraniczna (5). W polskim systemie finansowym nie występują globalne instytucje finansowe.

Kryteria dla innej instytucji finansowej to: wielkość (1), znaczenie dla gospodarki RP lub UE (2), działalność transgraniczna (3), powiązania z systemem finansowym (4).

Komisja Nadzoru Finansowego, po zasięgnięciu opinii KSF-M, nie stwierdziła obecności w Polsce instytucji finansowych globalnych, natomiast zidentyfikowała w 2017 r. grupę innych instytucji o znaczeniu systemowym i nałożyła na nie odpowiednie bufory<sup>45</sup>.

#### Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym

Bufor dla globalnej instytucji finansowej o znaczeniu systemowym może wynosić od 1 do 3,5% łącznej ekspozycji na ryzyko. Jego stosowanie znajduje się w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego.

#### Bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym

Bufor innej instytucji finansowej o znaczeniu systemowym nie może wynosić więcej niż 2% ekspozycji na ryzyko. Decyzję o jego stosowaniu i jego wysokości znajdują się w kompetencjach KNF. Komisja identyfikuje inne instytucje finansowe o znaczeniu systemowym w oparciu o wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz rekomendację KSF-M, który opiniuje listę takich instytucji. Następnie KNF ustala dla każdej instytucji odpowiednią wysokość bufora zabezpieczającego oraz zaleca termin jego wdrożenia i utrzymywania.

<sup>45</sup> Tamże, s. 29.



**Tabela 4.** Inne instytucje systemowo ważne, zidentyfikowane przez KNF w 2017 r.

| Instytucja o znaczeniu systemowym           | Wysokość bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA | 0,75%                                                   |
| mBank SA                                    | 0,75%                                                   |
| Bank Polska Kasa Opieki SA                  | 0,50%                                                   |
| Bank Zachodni WBK SA                        | 0,50%                                                   |
| ING Bank Śląski SA                          | 0,50%                                                   |
| Bank Handlowy w Warszawie SA                | 0,25%                                                   |
| Bank Millennium SA                          | 0,25%                                                   |
| Bank BGŻ BNP Paribas SA                     | 0,25%                                                   |
| Deutsche Bank Polska SA                     | 0,25%                                                   |
| Getin Noble Bank SA                         | 0,25%                                                   |
| Bank Polskiej Spółdzielczości SA            | 0%                                                      |
| SGB – Bank SA                               | 0%                                                      |

Źródło: *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, Warszawa czerwiec 2018, s. 30.

## 7. Środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR

W przypadku zaistnienia ryzyka systemowego zagrażającego stabilności systemu finansowego oraz całej gospodarki w art. 458 CRR wymienia się środki zaradcze możliwe do zastosowania w tej sytuacji. Rekomendację w tej sprawie wydaje KSF-M, kierując ją do Ministra Finansów, który w drodze Rozporządzenia może decydować o:

- poziomie funduszy własnych;
- poziomie bufora zabezpieczającego;
- wymogach w zakresie dużych ekspozycji na ryzyko;
- wymogach dotyczących płynności;

- wagach ryzyka dotyczących ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych;
- ekspozycji na ryzyko wewnątrz sektora finansowego;
- wymogach dotyczących podawania informacji do publicznej wiadomości.

O fakcie zaistnienia ryzyka systemowego i zamiarze zastosowania środków nadzwyczajnych na podstawie art. 458 CRR Minister Finansów powiadamia parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Europejską Radę Ryzyka Systemowego i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego wraz ze szczegółowym uzasadnieniem tej decyzji. Brak akceptacji Komisji Europejskiej, a następnie także Rady Unii Europejskiej dla zastosowania tych środków, blokuje wprowadzenie instrumentów wynikających z art. 458 CRR. Brak pozytywnej opinii Rady UE w ciągu miesiąca od przedłożenia wniosku pozwala MF na zastosowanie środków z art. 458 CRR na okres do dwóch lat lub do ustania przyczyn wywołujących zagrożenia ryzykiem systemowym.<sup>46</sup>

Spośród narzędzi nadzoru makroostrożnościowego z grupy – środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR – w Polsce w 2017 r. zastosowano wyższe wagi ryzyka na ekspozycje kredytowe zabezpieczone hipotekami<sup>47</sup>.

Określone wagi ryzyka są przyjmowane na potrzeby obliczania wymogu kapitałowego na ryzyko kredytowe obliczanego przy stosowaniu metody standardowej. Podwyższenie wag ryzyka zwiększa wymagania kapitałowe banków. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów wprowadziło podwyższone wagi ryzyka na ekspozycje zabezpieczone hipoteką na:

- nieruchomości komercyjne finansowane kredytem w walutach obcych (waga ryzyka 150%);
- nieruchomości komercyjne usytuowane na terenie Polski (waga ryzyka 100%).

Wyższe wagi ryzyka dla nieruchomości mieszkaniowych finansowanych kredytami walutowymi wynikają z większego zagrożenia stratami wynikającymi z wahań kursów walutowych.

Ważną rolę w działalności Komitetu Stabilności Finansowej odgrywa polityka informacyjna, a także komunikacja z otoczeniem, które poprzez odpowiednią przejrzystość rynku mogą budować stabilność finansową i kształtować oczekiwania społeczeństwa oraz rynku finansowego. Dlatego budowanie świadomości społeczeństwa w zakresie wyjaśniania roli i znaczenia systemu finansowego w gospodarce oraz zadań sieci bezpieczeństwa finansowego

<sup>46</sup> Szerzej na ten temat: *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce...*, s. 24–25.

<sup>47</sup> *Informacja o działalności...*, s. 31–32.

wego jest koniecznością. Polityka informacyjna KSF-M to nie tylko szerzenie wiedzy o nadzorze makroostrożnościowym, ale także o identyfikowanych zagrożeniach dla stabilności finansowej i wyjaśnianie podejmowanych decyzji.

## 8. Charakterystyka działalności Komitetu Stabilności Finansowej

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym w Polsce weszła w życie w listopadzie 2015 r., a już 23 grudnia 2015 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej w nowym kształcie<sup>48</sup>. W jego trakcie omówiono ryzyko dla systemu finansowego, związane m.in. z funkcjonowaniem instytucji finansowych w środowisku niskich stóp procentowych, kosztami restrukturyzacji i upadłości instytucji kredytowych oraz tzw. podatkiem bankowym. Komitet uznał, że inicjatywy regulacyjne, dotyczące nowych obciążeń dla instytucji finansowych, zwłaszcza banków, powinny być konstruowane rozważnie tak, aby nie wpływały negatywnie na stabilność systemu finansowego i nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki.

Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o skierowaniu do europejskich instytucji nadzorczych (Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Komisji Europejskiej) powiadomień o<sup>49</sup>:

- wyłączeniu spod obowiązku utrzymywania bufora zabezpieczającego oraz bufora antycyklicznego firm inwestycyjnych, które są mikroprzedsiębiorstwami oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami;
- skróceniu okresów przejściowych dla bufora zabezpieczającego oraz specyficznego dla instytucji bufora antycyklicznego;
- ustaleniu wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%, który będzie obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej od 1 stycznia 2016 r. do dnia poprzedzającego dzień, od którego instytucja będzie obowiązana stosować wskaźnik określony przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia.

Kolejne posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej (KSF-M) odbyło się w lutym 2016 r.<sup>50</sup> Komitet podjął decyzje w zakresie swoich kompetencji<sup>51</sup>:

<sup>48</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>, (dostęp: 20.12.2016).

<sup>49</sup> *Instrumenty makroostrożnościowe.*

<sup>50</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>, (dostęp: 20.12.2016).

<sup>51</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/bufor.aspx>, (dostęp: 15.03.2016).

- utrzymał wysokość obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%;
- określił wielkość wskaźnika kredytów niefinansowego sektora prywatnego, w tym emisje instrumentów dłużnych sektora niefinansowego w % do PKB: 83,9%;
- określił wielkość wskaźnika odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB: 0,05%.

KSF-M zdecydował o przekazaniu tych informacji Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego. Komitet zapoznał się ponadto z oceną ryzyka systemowego w Polsce. Komitet ocenił, że polski system finansowy jest stabilny, że jest w stanie zaabsorbować skutki szoków, które były spowodowane zidentyfikowanymi przyszłymi zagrożeniami w systemie finansowym i jego otoczeniu gospodarczym. Przedmiotem dyskusji były również potencjalne konsekwencje systemowe restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych, według projektu opublikowanego przez Kancelarię Prezydenta RP. Omówiono także możliwy wpływ ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji na krajowy system finansowy. Komitet Stabilności Finansowej zdecydował, że po otrzymaniu wyników analiz Komisji Nadzoru Finansowego rozważy sformułowanie stanowiska w sprawie skutków propozycji restrukturyzacji kredytów walutowych dla systemu finansowego. Komitet zwrócił uwagę, że inicjatywy legislacyjne dotyczące kolejnych obciążeń dla instytucji finansowych powinny być konstruowane i wdrażane ostrożnie, tak aby nie naruszały stabilności systemu finansowego, nie zmniejszały istotnie jego odporności na szoki, a także nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki. Działania zmierzające do redukcji portfela kredytów walutowych nie powinny prowadzić do destabilizacji systemu bankowego, a w szczególności do istotnego osłabienia jego wyposażenia w kapitał.

Na trzecim posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w maju 2016 r. Komitet podtrzymał swoją ocenę poziomu ryzyka systemowego z poprzedniego posiedzenia<sup>52</sup>. Według oceny KSF-M, Polska znajduje się na ścieżce zrównoważonego wzrostu. Komitet uznał, że obszary ryzyka, zidentyfikowane w lutym 2016 r. nie zmieniły się, a ponadto omówił i ocenił zagrożenia zewnętrzne dla stabilności polskiego systemu finansowego. Wskazano następujące zewnętrzne źródła ryzyka: pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego w gospodarce światowej, utrzymywanie niskich stóp procentowych w dłuższym okresie oraz ryzyko geopolityczne i niepewność w sferze regulacyjnej. Komitet omówił również potencjalny wpływ sytuacji finansowej zagranicznych podmiotów dominujących w stosunku do banków krajowych na stabil-

<sup>52</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx>, (dostęp: 20.12.2016).

ność systemu bankowego w Polsce. Mając na względzie efektywność polityki makroostrożnościowej oraz jej przejrzystość, KSF-M określił cele pośrednie, którymi będzie się kierować, realizując ustawowy cel nadzoru makroostrożnościowego, a mianowicie:

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania należności i zobowiązań instytucji finansowych lub ryzyka niepłynności rynków finansowych;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji lub ich podobieństwa i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów;
- zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej.

W sierpniu 2016 r. Komitet Stabilności Finansowej utrzymał swoje stanowisko, odnośnie utrzymania wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%. Mając na uwadze istotną niepewność w otoczeniu makroekonomicznym, związaną m.in. z wynikami referendum nt. członkostwa Wielkiej Brytanii w UE, Komitet podkreślił wagę utrzymywania wysokiej odporności systemu finansowego na zaburzenia. Komitet omówił główne źródła ryzyka dla stabilności krajowego systemu finansowego, nade wszystko sytuację na rynku nieruchomości komercyjnych, konsekwencje działań związanych z kwestią kredytów walutowych oraz wyzwania, wynikające z dodatkowych obciążeń sektora bankowego. Z inicjatywy Prezesa Narodowego Banku Polskiego Komitet powołał Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych, a w jej skład weszli przedstawiciele instytucji reprezentowanych w KSF-M.

Na posiedzeniu, które odbyło się w grudniu 2016 r. Komitet nie zmienił stanowiska odnośnie utrzymania wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%<sup>53</sup>. Omówiono wyniki zbiorczej oceny źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym, która po raz pierwszy została sporządzona na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród wszystkich instytucji reprezentowanych w Komitecie. W efekcie tej analizy, jako ryzyko o charakterze systemowym, oceniono portfel kredytów walutowych, w kontekście potencjalnych skutków postulowanych w debacie publicznej rozwiązań regulacyjnych. Za potencjalnie systemowe źródła ryzyka uznano: (1) malejącą odporność banków związaną ze spadającą zyskownością; (2) rosnący portfel złotych kredytów mieszkaniowych o zmiennej stopie procentowej, w kontekście historycznie niskiego

<sup>53</sup> Tamże, (dostęp: 12.01.2017).

poziomu stóp procentowych i polityki kredytowej banków; (3) trudną sytuację sektora SKOK i niektórych banków spółdzielczych. Ponadto, Członkowie Komitetu zapoznali się z oceną ryzyka systemowego, dokonaną przez Narodowy Bank Polski.

Niespodzianką dla rynku finansowego było nadzwyczajne posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, które odbyło się w połowie stycznia 2017 r.<sup>54</sup> Zostało ono w całości poświęcone zagadnieniom ryzyka systemowego generowanego przez walutowe kredyty mieszkaniowe. W opinii KSF-M, w ujęciu ekonomicznym portfele walutowych kredytów mieszkaniowych nie generują istotnego ryzyka systemowego dla stabilności systemu finansowego. Niemniej jednak nie można pomijać ryzyka systemowego generowanego przez te portfele w kontekście potencjalnych skutków postulowanych w debacie publicznej rozwiązań regulacyjnych, zakładających obowiązkowe przewalutowanie kredytów na złote, w szczególności po kursach ich udzielenia. Nie można także abstrahować od ryzyka walutowego, obciążającego kredytobiorców i związanych z tym aspektów społecznych.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania KSF-M uznał, że istnieje potrzeba restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami a kredytobiorcami. Restrukturyzacja jest szczególnie zasadna w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w niezawinionych przez siebie okolicznościach. Kierując się tą potrzebą oraz biorąc pod uwagę propozycje przygotowane przez Grupę Roboczą, Komitet Stabilności Finansowej 13 stycznia 2017 r. przyjął uchwałę w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, zalecając jednocześnie liczne działania zabezpieczające przed ryzykiem systemowym z tytułu kredytów walutowych dla Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rekomendacja przewiduje m.in. podniesienie wagi ryzyka (do 150%) oraz minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej, ustanowienie bufora ryzyka systemowego (3%), zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz wydanie przez KNF rekomendacji nadzorczej, dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych i uwzględnienie w wymogach filara II dodatkowych czynników ryzyka. Na liście rekomendowanych instrumentów natomiast nie znalazło się wprowadzenie dodatkowego opodatkowania kredytów walutowych. W ocenie Komitetu instrumenty wprowadzone tą rekomendacją nie powinny spowodować ograniczenia podaży kredytów dla gospodarki, ze względu na istniejące bufory kapitałowe w sektorze bankowym.

<sup>54</sup> Tamże, (dostęp: 20.01.2017).

Z analizy komunikatów kilku spotkań Komitetu Stabilności Finansowej, które odbywają się raz na kwartał, wyłania się ważna rola Komitetu w budowaniu stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym. Działania Komitetu Stabilności Finansowej realizują nadzór finansowy na poziomie makroekonomicznym, analizują stabilność finansową systemowo ważnych instytucji finansowych i uzupełniają działania nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego. Jednakże trzeba mieć świadomość, że wnioski i rekomendacje KSF-M są uważnie analizowane oraz absorbowane przez rynek finansowy, że mogą mieć charakter zarówno uspokajający, jak i niepokojący rynki finansowe. Decyzje KSF-M z początku 2017 r., stwierdzające pogorszenie stabilności finansowej w Polsce zostały dostrzeżone przez rynek, więc spowodowały spadek cen akcji wszystkich banków na GPW w Warszawie. Sygnały i komunikaty KSF-M powinny być prze-myślane, rozważne i skierowane na realizację ustawowych celów nadzoru makroostrożnościowego.

W 2017 r. KSF-M zidentyfikował zagrożenie ryzykiem systemowym w segmencie kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. W związku z tym skierował rekomendacje do członków KSF-M.

**Tabela 5.** Rekomendacje KSF-M w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych

| Adresat           | Rekomendacja KSF-M                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Minister Finansów | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Podniesienie do poziomu 150% wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, finansowanych kredytem w walucie obcej.</li> <li>– Zwiększenie minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej.</li> <li>– Wprowadzenie zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców prowadzących do większego i bardziej efektywnego wykorzystania środków (walutowych i złotych) na wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji finansowej.</li> <li>– Wypracowanie odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe mogące wystąpić w wyniku wdrożenia procesu restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ewentualne rozwiązania o charakterze regulacyjnym powinny uwzględniać aspekty społeczne oraz wpływ na finanse publiczne.</li> <li>– Nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% na wszystkie ekspozycje na terenie RP.</li> </ul> |



|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Komisja Nadzoru Finansowego | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) oraz poszerzenie jej o zasady umożliwiające przypisanie odpowiedniego poziomu narzutu kapitałowego z tytułu nieuwzględnianych do tej pory czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych (ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców).</li> <li>– Uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych związanych z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem rynkowym i ryzykiem zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców w zakresie czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych.</li> <li>– Wydanie rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.</li> </ul> |
| Bankowy Fundusz Gwarancyjny | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Źródło: *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, Warszawa czerwiec 2018, s. 35.

Wystosowane przez KSF-M rekomendacje oznaczały podjęcie działań przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego (członków KSF-M), zmierzające do ograniczania ryzyka systemowego związanego z kredytami walutowymi na budownictwo mieszkaniowe<sup>55</sup>.

Minister Finansów w zakresie swoich kompetencji:

- wydał Rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomości opublikowane 1 czerwca 2017 r. (Dz. U. poz. 1068), które weszło w życie z dniem 2 grudnia 2017 r.;
- rozpoczął prace nad projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podniesienia minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej;
- zainicjował podjęcie prac nad projektem ustawy nowelizującej ustawę o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który został przesłany do Sejmu w 2017 r.;
- wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów związanych z kredytem hipotecznym

<sup>55</sup> *Informacja o działalności...*, s. 35–37.

- nym udzielonym na cele mieszkaniowe z mocą wsteczną od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.;
- wydał rozporządzenie w sprawie bufora ryzyka systemowego opublikowane 1 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1776), które weszło w życie 1 stycznia 2018 r.;
  - przeprowadził analizę potrzeb i możliwości wprowadzenia zmian w ustawodawstwie podatkowym neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe dla kredytobiorców walutowych kredytów mieszkaniowych.

Komisja Nadzoru Finansowego w zakresie swoich kompetencji:

- dokonała modyfikacji Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) (kwiecień 2017 r.);
- przeprowadziła przegląd wymogów kapitałowych II filara w związku z udzielanymi kredytami walutowymi i dokonała uzupełnienia dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego dla banków w ramach filaru II z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi (zrealizowano w kwietniu 2017 r.);
- przygotowała projekt rekomendacji zawierający zbiór dobrych praktyk przy restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych.

Z kolei Bankowy Fundusz Gwarancyjny opracował metodykę wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków, uwzględniającą rekomendację KSF. Metodyka ta została opracowana przez BFG i zatwierdzona 31 stycznia 2017 r. przez KNF. Składki na fundusz gwarancyjny banków są obliczane z zastosowaniem tej metodyki<sup>56</sup>.

Podsumowując prezentację działalności KSF-M i charakter jego pracy, na zakończenie, zostaną zaprezentowane dwie rekomendacje przyjęte na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w 11 czerwca 2018 r.<sup>57</sup>

1. Komitet, wykonując obowiązki ustawowe, podjął uchwałę w sprawie rekomendacji skierowanej do Ministra Finansów, dotyczącej utrzymania wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%, a także zdecydował o przekazaniu Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego informacji o jego aktualnej wysokości oraz wskaźnikach będących podstawą wyznaczenia tego bufora. Przedstawiciel Ministra Finansów zgodził się z rekomendacją i poinformował o braku potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w tym zakresie.
2. Komitet przyjął rekomendację skierowaną do Narodowego Banku Polskiego, dotyczącą zapewnienia dostępności danych i informacji

<sup>56</sup> *Informacja o działalności...*, s. 36–37.

<sup>57</sup> Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komunikaty/2018-06-11.aspx>, (dostęp: 24.07.2018).

o rynku nieruchomości. Rekomendacja ta służy realizacji *Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości* (ERRS/2016/14). Komitet Stabilności Finansowej, jako organ nadzoru makroostrożnościowego, jest zobowiązany do zrealizowania zadań, które obejmują stworzenie ram monitorowania ryzyka dla krajowych rynków nieruchomości na podstawie zdefiniowanych wskaźników. Zadanie to przekłada się m.in. na konieczność pozyskiwania odpowiednich danych.

Podsumowując, przedmiotem niniejszego rozdziału jest przybliżenie najnowszych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie budowania mechanizmu bezpieczeństwa finansowego w Polsce i Unii Europejskiej. Po kryzysie 2008+ zostało udowodnione, że jedną z przyczyn kryzysu były braki w zakresie regulacji oraz struktury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego. W obszarze nadzoru nad rynkiem finansowym okazało się, że sprawowanie nadzoru na poziomie mikroekonomicznym (dotyczącym poszczególnych instytucji finansowych i segmentów rynku finansowego) jest niewystarczające, żeby zapobiec kryzysowi. Konieczne było reformowanie sieci bezpieczeństwa finansowego po 2008 r., w tym nadzoru oraz jego uzupełnienie o aspekt makroekonomiczny, tj. monitorowanie ryzyka systemowego ze strony całego systemu finansowego oraz gospodarki. Instytucją odpowiedzialną za nadzór makroekonomiczny w Polsce jest Komitet Stabilności Finansowej, który funkcjonował wprawdzie od 2008 r., ale w 2015 r. otrzymał nowe instrumenty oddziaływania na stabilność finansową, po uchwaleniu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Na koniec należy stwierdzić, że Polska intensywnie dostosowuje swoją sieć bezpieczeństwa finansowego do wymagań obecności w Unii Europejskiej oraz zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego.

## Bibliografia

1. *Capital Requirements Regulation*, Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, OJ L 176.
2. *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, Warszawa czerwiec 2018.
3. *Instrumenty makroostrożnościowe*: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komitet.aspx>.
4. *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Komitet Stabilności Finansowej, Warszawa 2016.

5. The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector.
6. Portal ESRB: Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB\\_2011\\_3.pdf](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf).
7. Portal Narodowego Banku Polskiego: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komitet.aspx>.
8. Portal NBP: <https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/bufor.aspx>.
9. Portal NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komunikaty/2018-06-11.aspx>.
10. *Poziom antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce*, Narodowy Bank Polski, Materiały na posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, Warszawa czerwiec 2018.
11. *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa luty 2016.
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego, Dz. U. 2017, poz. 1776.
13. *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.
14. Uprawnienia KSF-M: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komitet.aspx>.
15. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. 2015, poz. 1513.
16. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz. U. 2008 nr 209 poz. 1317.
17. Żukowska H., *Komitet Stabilności Finansowej jako instytucja monitorująca zagrożenia stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym*, [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.

# MINISTERSTWO FINANSÓW A BUDOWANIE STABILNOŚCI FINANSOWEJ<sup>1</sup>

**R**ola państwa w budowaniu i utrzymaniu stabilności finansowej jest bardzo ważna i można ją rozpatrywać w wielu aspektach. Wynika bowiem z mocy kreowania warunków formalnych i instytucjonalnych funkcjonowania systemu finansowego, ale także z roli, jaką odgrywa państwo jako aktywny jego uczestnik. Bez wątpienia, to rząd, obok banku centralnego, jest najistotniejszym gwarantem stabilności krajowego systemu finansowego. Współpraca władz publicznych zarówno z rządami innych krajów, jak i z instytucjami ponadnarodowymi, pozwala budować fundamenty dla stabilności globalnego systemu finansowego. I mimo, że początkowo każdy kraj samodzielnie radził sobie ze skutkami niestabilności systemu finansowego<sup>2</sup>, wraz z upływem czasu, dostrzega się coraz wyraźniej znaczenie koordynacji działań w szerszej skali, a rozwiązania w tym zakresie, są systematycznie rozbudowywane i wdrażane.

W postrzeganie roli, jaką odgrywa rząd w zapewnieniu stabilności systemu finansowego, dają się wyodrębnić co najmniej trzy aspekty. Pierwszy dotyczy *stricte* stabilności i opiera się na wymiarze stabilności publicznego systemu finansowego, stabilności systemu finansów publicznych i stabilności fiskalnej. Drugi aspekt obejmuje sferę regulacyjną w wymiarze prewencyjnym, oznaczającym tworzenie odpowiednich ram prawnych, które pozwolą na przeciwdziałanie powstaniu niestabilności w systemie finansowym i antykrzysowym, związanym z przygotowywaniem i wdrażaniem tzw. pakietów antykrzysowych. Wiąże się z nim trzeci aspekt – pomocy publicznej, udzielanej przez rząd poszczególnym instytucjom, zwłaszcza w trakcie kryzysu. Tak różnorodne zadania są z pewnością wielkim wyzwaniem, ponieważ oznaczają również konieczność odpowiedzialnego podchodzenia przez władze państwowe do kształtowania stabilności finansowej.

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr Ilonę Skibińską-Fabrowską, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>2</sup> J. Węclawski, *Wielkie banki i ich rola w kryzysie finansowym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin, nr XLVII 1, 2013, s. 220.

Celem tej części opracowania jest zbadanie, w jakim stopniu rząd Polski, a zwłaszcza Ministerstwo Finansów jest zaangażowane w budowanie stabilności finansowej. Analizę problemu badawczego przeprowadzono w każdym, ze wskazanych powyżej aspektów. Będą nim poświęcone kolejne części opracowania. Punktem wyjścia do rozważań jest krytyczna analiza literatury. W trakcie wywodu autorka nawiązuje do stosowanych w praktyce innych krajów rozwiązań, porównując je ze spotykanymi w Polsce. W pracy są wykorzystywane i interpretowane powszechnie dostępne dane statystyczne.

## 1. Stabilność finansów publicznych

Stabilność systemu finansowego dotyczy całości finansów zarówno systemu finansów rynkowych, jak i publicznych<sup>3</sup>. Dlatego należy działania związane z zaangażowaniem rządu w dbałość o stabilność systemu finansowego rozpatrywać także w kontekście utrzymania stabilności sektora finansów publicznych. System finansów publicznych jest związany z wykonywaniem zadań o charakterze publicznym, finansowanych ze środków publicznych<sup>4</sup>. Ostatni kryzys finansowy wyraźnie pokazał, jak nierównowagi z sektora rynkowego przenoszą się do gospodarki realnej i sfery finansów publicznych, ujawniając się w postaci kryzysu gospodarczego (sfera realna) i kryzysu zadłużenia (kryzys finansów publicznych). Wzrost długu sektora finansów publicznych może wynikać ze świadomych działań rządu, związanych z ograniczeniami fluktuacji wywołanych cyklem koniunkturalnym. Prowadzenie racjonalnej, antycyklicznej polityki gospodarczej oznacza, że w warunkach recesji pojawi się (pogłębi) nierównowaga fiskalna, będąca skutkiem spadku dochodów i utrzymania (lub wzrostu) poziomu wydatków, co może rodzić obawy o stabilność finansów publicznych. Zacieśnianie polityki fiskalnej, w celu zrównoważenia finansów publicznych, w okresach dekonunktury jest jednak rozwiązaniem dyskusyjnym, bowiem ogranicza możliwości oddziaływania państwa na pobudzenie wzrostu gospodarczego. Na to, jak ważne może być właściwe używanie bodźców fiskalnych wskazują doświadczenia ostatnich lat, kiedy to w wyniku osiągnięcia przez krótkoterminowe stopy procentowe banków centralnych poziomu zbliżonego do zera znacznie skomplikowały się możliwości oddziaływania polityki monetarnej na sferę realną. Dla władz oznacza to wyzwanie pogodzenia z jednej strony ograniczenia nierównowagi fiskalnej, a z drugiej prowadzenia polityki ekspansywnej w warunkach utrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Równowaga finansowa jako wyzwanie dla finansów po kryzysie 2008 roku. W poszukiwaniu priorytetów i parytetów w nauce finansów*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. XCVIII, s. 168.

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2017, s. 26-27.

<sup>5</sup> A. Alińska, *Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania, instrumenty*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, nr L 1, Lublin 2016, s. 116.

Konieczne jest przy tym rozróżnienie między stabilnością systemu finansów publicznych (która trwale powinna być utrzymywana) a stabilnością fiskalną<sup>6</sup>. Stabilność finansów publicznych jest pojęciem szerszym niż stabilność fiskalna. Ta ostatnia może być rozpatrywana jako wyłącznie utrzymanie równowagi fiskalnej albo zapewnienie odpowiedniego poziomu długu publicznego do PKB lub jako połączenie obu tych aspektów. O stabilności fiskalnej można mówić, gdy poziom deficytu i długu publicznego nie rodzi negatywnych efektów ekonomicznych zarówno bieżących, jak i przyszłych<sup>7</sup>. Nieodzownym warunkiem stabilności systemu finansowego jest równowaga makroekonomiczna. Jednym z warunków równowagi makroekonomicznej jest niska i stabilna inflacja. Rozpatrując zagadnienie równowagi fiskalnej należy również brać pod uwagę wpływ polityki rządu na poziom inflacji<sup>8</sup>.

Stabilność systemu finansów publicznych powinna być, jak już o tym była mowa, rozpatrywana przez tak długi czas. Oznacza ona możliwość gromadzenia dochodów publicznych, wpływanie na optymalną strukturę i wielkość długu publicznego, dokonywanie wydatków na usługi i dobra publiczne. Aby stwierdzić, czy finanse publiczne są stabilne należy odwołać się do trzech kryteriów<sup>9</sup>:

- możliwości finansowania przez władze publiczne obecnych i przyszłych zobowiązań. Jest to szczególnie istotne w kontekście publicznych systemów ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza emerytalnych;
- możliwości wspierania przez rząd długotrwałego wzrostu gospodarczego. Kryterium to zakłada prowadzenie przez państwo aktywnej polityki antycyklicznej;
- zdolności do utrzymania w długim okresie stabilnego systemu podatkowego, bez trwałego zwiększania obciążeń fiskalnych w przyszłości. Kryterium to powinno być rozpatrywane zarówno w kontekście ubezpieczeń emerytalnych, jak i obciążeń przyszłych pokoleń spłatami długu publicznego.

Ocena, czy system finansów publicznych jest stabilny, czy nie – jest trudna i dyskusyjna, podobnie jak w przypadku całego systemu finansowego. W literaturze można spotkać przykłady wielu szczegółowych mierników pozwalających na wieloaspektową ocenę stabilności finansów publicznych<sup>10</sup>. W praktyce najczęściej jednak stosowane są dwa podstawowe: poziom deficytu sektora finansów publicznych oraz poziom długu publicznego w stosun-

<sup>6</sup> A. Alińska, *Istota, mierniki i ocean stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 50.

<sup>7</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Równowaga finansowa...*, s. 173.

<sup>8</sup> J. Stawska, *Stabilność systemu finansowego na tle działań instytucji gospodarczych – banku centralnego i rządu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CII, s. 246.

<sup>9</sup> A. Alińska, *Istota, mierniki...*, s. 55.

<sup>10</sup> Tamże, s. 56–57.



ku do PKB. Obie te wielkości dają się łatwo porównywać zarówno w ujęciu przestrzennym (między krajami), jak i czasowym (zmienność w różnych fazach cyklu koniunkturalnego). Są zrozumiałe i przejrzyste. Ponadto istnieje dla nich *benchmark*, określony w tzw. kryteriach z Maastricht. Zgodnie z nimi poziom deficytu sektora finansów publicznych nie powinien przekraczać 3% PKB, a długu publicznego 60% PKB. I mimo, że po kryzysie finansowym oraz, towarzyszącym mu w Europie, kryzysie zadłużenia kryteria te budzą coraz więcej wątpliwości, natomiast coraz więcej krajów przekracza ich rekomendowany poziom (zwłaszcza w odniesieniu do drugiego wskaźnika), to jednak wciąż są wykorzystywane do oceny jakości i stabilności finansów publicznych.

W literaturze można znaleźć propozycje nowych, szerszych ujęć miar stabilności finansów publicznych<sup>11</sup>. Powinny one, zgodnie z tym podejściem, uwzględniać, obok poziomu zadłużenia (który nie tylko informuje o sytuacji bieżącej, ale jest również sygnałem przyszłych, możliwych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych wynikających z konieczności spłaty długów), również koszty obsługi długu w relacji do PKB (które mogą być sygnałem ostrzegającym o pojawianiu się efektu „wypychania” inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne), a także zmiany w poziomie dochodowości rządowych papierów dłużnych (odzwierciedlające wycenę ryzyka kraju). Bezpieczny dla stabilności finansów publicznych poziom długu publicznego może być określany nie tylko w relacji do PKB, co jest najpopularniejszym ujęciem, lecz także w relacji do poziomu eksportu. Przy czym przyjmuje się, że dług nie powinien przekraczać 275% przychodów eksportowych<sup>12</sup>.

Analizując problem poziomu długu publicznego należy zwrócić baczną uwagę na strukturę zadłużenia. W stabilności systemu finansowego szczególnie istotny może okazać się poziom zadłużenia zagranicznego. Jednak wobec swobody przepływu kapitałów nagły odpływ środków należących do inwestorów zagranicznych może okazać się istotnym czynnikiem zaburzającym stabilność krajowego systemu finansowego. W warunkach kryzysu finansowego i spadku zaufania na rynku finansowym, państwo może nie być w stanie pozyskać finansowania w walutach obcych na rynkach zagranicznych. Dlatego należy racjonalnie zarządzać zarówno wartością, jak i strukturą długu zagranicznego.

Doświadczenia kryzysu również wskazują, że prowadzenie tradycyjnej, konserwatywnej polityki budżetowej, opartej na sztywnych regułach fiskal-

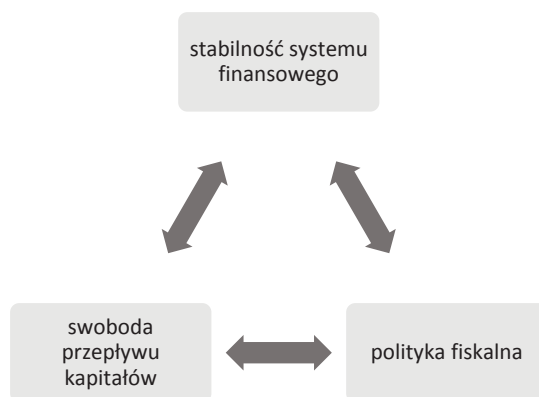
<sup>11</sup> E. Kosycarz, *Fiscal Policy as an Element of Maintaining the Stability of the Public Finance Sector in Poland*, [w:] *Public Finance in Poland*, red. A. Alińska, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2016, s. 180–181.

<sup>12</sup> G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 370–371.

nych, w warunkach swobody przepływu kapitałów i przy dążeniu do utrzymania stabilności systemu finansowego jest bardzo trudne<sup>13</sup>.

Poniżej (Rysunek 1.) przedstawiono schemat powiązań między opisanymi elementami.

**Rysunek 1.** Relacje między polityką fiskalną a stabilnością finansową



Źródło: opracowani własne na podstawie P. De Grauwe, P. Foresti, *Fiscal Rules. Financial Stability and Optimal Currency Areas*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2622004](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622004), (dostęp: 01.03.2018).

Reguły polityki fiskalnej, pozwalające utrzymać stabilność fiskalną dotyczą czterech głównych obszarów<sup>14</sup>:

1. długu publicznego i kosztów jego obsługi w relacji do wybranych zmiennych makroekonomicznych (np. PKB);
2. budżetu – ograniczenia poziomu deficytu w relacji do wybranych zmiennych makroekonomicznych (np. PKB), dążenia do zbilansowania budżetu w całym cyklu koniunkturalnym czy pokrywania wydatków bieżących, zwyczajnymi, bieżącymi wpływami, a wydatków inwestycyjnych z zaciąganych długów;
3. wydatków – ograniczenia ich poziomu lub tempa ich wzrostu w relacji do wybranych zmiennych makroekonomicznych (np. inflacji);
4. wpływów – ograniczenia wykorzystywania w okresach kryzysu dodatkowych źródeł wpływów.

W warunkach zaburzeń rynkowych bardziej efektywna jest elastyczna polityka fiskalna, która prowadzi w trakcie kryzysu do powstawania deficy-

<sup>13</sup> P. De Grauwe, P. Foresti, *Fiscal Rules, Financial Stability and Optimal Currency Areas*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2622004](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622004), (dostęp: 01.03.2018).

<sup>14</sup> E. Kosycarz, *Fiscal Policy...*, s. 199–200.

tu budżetowego i wzrostu długu publicznego. Jednak, z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, jest to koszt konieczny do poniesienia. Należy podkreślić konieczność podtrzymywania gotowości rządu do podejmowania działań dyskrecyjnych, ponieważ tylko one, w przeciwieństwie do działań opartych o reguły, są w stanie wpływać na stabilność systemu finansowego. Ich zasadniczą wadą jest opóźnianie uruchomienia, co może skłaniać do usprawnienia całego procesu (co byłoby efektem pozytywnym) lub mimo wszystko oparcia się o reguły<sup>15</sup>. W antykryzysowej polityce fiskalnej reguły te przyjmują postać automatycznych stabilizatorów koniunktury. Mogą one mieć dwojaki charakter:

1. budżet konstruowany jest w oparciu o wysokie wydatki sztywne i elastyczne wpływy. W okresie zaburzeń aktywności gospodarczej spadek dochodów budżetowych nie wpływa na obniżenie poziomu wydatków, które działają osłonowo i antycyklicznie;
2. uruchomienie dodatkowych wydatków jest powiązane ze zmiennymi makroekonomicznymi, np. dynamiką PKB. Jej spadek poniżej określonego poziomu powoduje automatyczne działanie i dodatkowe wypłaty.

Oba schematy mogą być efektywnie stosowane w zależności od przyjętych rozwiązań. O ich skuteczności decyduje struktura gospodarki i zgodnie z teoriami Keynesa i Kaleckiego poziom mnożnika wydatków publicznych<sup>16</sup>. Oba wywołują automatycznie skutki dla finansów publicznych w postaci pojawienia się lub pogłębienia deficytu budżetowego.

Warto na koniec rozważań teoretycznych wskazać na zupełnie odmienne spojrzenie na problem zadłużania się państwa i jego wpływu na stabilność finansów publicznych<sup>17</sup>. Zgodnie z ideą finansów funkcjonalnych, wydatki rządowe wyprzedzają wpływy podatkowe, a w związku z tym państwo nie tyle zaciąga dług, ile „drukuję pieniądze” w postaci skarbowych papierów dłużnych, które są środkiem tezauryzacji. Takie podejście sugerowałoby, że poziom długu (czyli wielkość emisji papierów skarbowych) nie wpływa na stabilność systemu finansowego, bowiem nie ma żadnego związku z inflacją. Ta jest efektem wyłącznie różnic w poziomie popytu i podaży (zależnych od wolnych mocy produkcyjnych).

Analizując wpływ działań polskiego Ministerstwa Finansów na stabilność finansów publicznych, należy dokonać analizy zmian poziomów deficytu budżetowego i długu publicznego. I tak, poniżej (Tabela 6.) zostały przedsta-

<sup>15</sup> O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, P. Mauro, *Rethinking Macroeconomic Policy*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1538-4616.2010.00334.x/full>, (dostęp: 15.02.2018).

<sup>16</sup> A. Alesina, F. Giavazzi, *Introduction to „Fiscal Policy after the Financial Crisis”*, <http://www.nber.org/chapters/c12631.pdf>, (dostęp: 15.02.2018).

<sup>17</sup> K. Łaski, *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 1 (LXVIII), s. 15–16.

wione informacje na temat deficytu budżetowego w relacji do PKB na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat.

**Tabela 6.** Deficyt budżetowy w Polsce w relacji do PKB w latach 2008–2016

| Rok  | Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych | Deficyt podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym |
|------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 2008 | - 3,7                                                | - 3,9                                                          |
| 2009 | (↑)- 7,4                                             | (↑)- 5,4                                                       |
| 2010 | (↑)- 7,8                                             | (↑)- 6,4                                                       |
| 2011 | (↓)- 4,9                                             | (↓)- 4,3                                                       |
| 2012 | (↓)- 3,7                                             | (↓)- 3,8                                                       |
| 2013 | (↑)- 4,1                                             | (↓)- 3,7                                                       |
| 2014 | (↓)- 3,5                                             | (↓)- 2,3                                                       |
| 2015 | (↓)- 2,6                                             | (↓)- 2,2                                                       |
| 2016 | (↓)- 2,4                                             | (↑)- 2,6                                                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe>, (dostęp: 10.03.2018).

Z przedstawionych powyżej informacji wynika, że deficyt budżetowy przez ostatnie dziesięć lat stale towarzyszy polskiej gospodarce. Jego wielkość w okresie kryzysu znacząco wzrosła, aż do poziomu blisko 8% PKB (w 2010 r.). Wskazywałoby to na antycykliczny charakter prowadzonej polityki budżetowej, a tym samym jej stabilizujący wpływ na system finansowy. Jednak ostatnie lata, mimo znaczącego spadku deficytu, nie potwierdzają tezy o antycyklicznym działaniu polityki fiskalnej. W wyniku wysokiej, dodatniej dynamiki PKB, świadczącej o plasowaniu polskiej gospodarki na szczycie cyklu koniunkturalnego, w budżecie powinna pojawić się nadwyżka. Tymczasem obserwowany jest deficyt (co prawda malejący).

Przedmiotem analizy powinien być też poziom długu publicznego. Mimo istnienia różnych miar tego parametru (o czym pisano wcześniej), poniżej zaprezentowano tradycyjne ujęcie wielkości długu do PKB. Informacje na temat poziomu długu publicznego w Polsce w latach 2008–2016 zostały przedstawione poniżej (Tabela 7).

**Tabela 7.** Dług publiczny w Polsce w relacji do PKB w latach 2008–2016

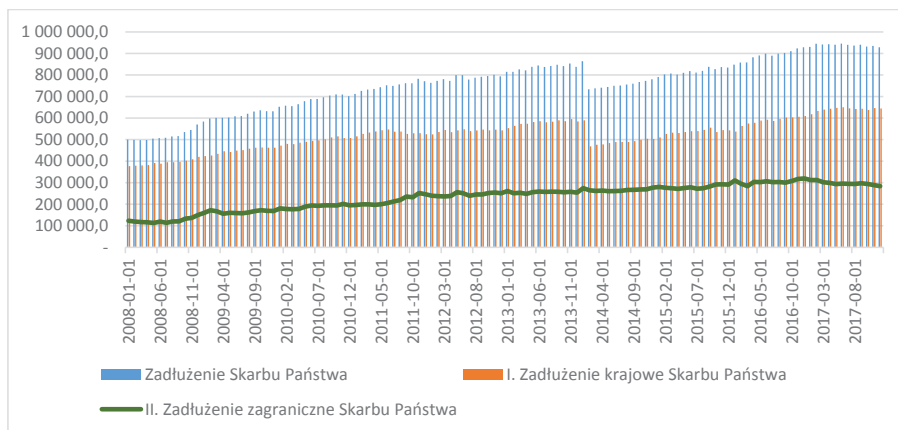
| Rok  | Dług publiczny jako % PKB | Udział zadłużenia zagranicznego w zadłużeniu publicznym (w %) |
|------|---------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 2008 | 47,1                      | 26,3                                                          |
| 2009 | (↑)50,9                   | (↑)26,7                                                       |
| 2010 | (↑)53,1                   | (↑)27,8                                                       |
| 2011 | (↑)54,1                   | (↑)32,0                                                       |
| 2012 | (↓)53,7                   | (↓)31,6                                                       |
| 2013 | (↑)55,7                   | (↓)30,3                                                       |
| 2014 | (↓)50,2                   | (↑)35,5                                                       |
| 2015 | (↑)51,1                   | (↓)34,9                                                       |
| 2016 | (↑)54,4                   | (↓)34,4                                                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe>, [https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1428645/zsp\\_2009\\_12.pdf](https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1428645/zsp_2009_12.pdf), (dostęp: 10.03.2018).

Poziom dług publiczny w Polsce w ostatnich latach nie przekraczał granicznej wielkości 60% PKB, ale też nie spadał (za wyjątkiem 2008 r.) poniżej 50% PKB. Najniższy jego poziom był związany ze zmianami w systemie emerytalnym i miał charakter incydentalny. Wskaźnik poziomu długu jest trudny do interpretowania w kontekście prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej, która jest najbardziej optymalna z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. Jednak na podstawie przedstawionych danych nie sposób wskazać na istotne zmniejszanie się poziomu zobowiązań państwa, wraz z poprawą sytuacji gospodarczej w kraju.

Poniżej (Wykres 1.) zostały przedstawione informacje dotyczące struktury zadłużenia Skarbu Państwa, z rozróżnieniem na dług krajowy i zagraniczny.

**Wykres 1.** Struktura zadłużenia Skarbu Państwa z podziałem na dług krajowy i zagraniczny w latach 2008–2017 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.finanse.mf.gov.pl/pl/szeregi-czasowe>, (dostęp: 09.05.2018).

W małej gospodarce otwartej, takiej jak gospodarka polska, wysoki poziom zadłużenia zagranicznego może stać się przyczyną niestabilności systemu finansowego<sup>18</sup>. Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że działania Ministerstwa Finansów, mające na celu kontrolę poziomu zadłużenia zagranicznego, są efektywne i zasługują na pozytywną ocenę.

## 2. Rozwiązania regulacyjne

Państwo pełni w systemie finansowym wiele funkcji związanych z kształtowaniem ram regulacyjnych, które polegają m.in. na<sup>19</sup>:

- kreowaniu, regulowaniu i kontrolowaniu przebiegu procesów;
- licencjonowaniu działalności;
- tworzeniu regulacji dla funkcjonowania instytucji finansowych.

Wprowadzanie regulacji w działania rynku finansowego ma na celu nie tylko poprawę stabilności systemu finansowego, jako całości, ale również stabilności i wypłacalności poszczególnych instytucji oraz ochronę konsumenta<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> A. Wojtyna, *Nowa faza dyskusji o kontroli międzynarodowych przepływów kapitału*, „Gospodarka Narodowa” 2017, nr 6, s. 6–7.

<sup>19</sup> S. Szydło, *Rola państwa w kształtowaniu stabilnego, efektywnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 210, s. 233.

<sup>20</sup> D. Czechowska, *Architektura bezpieczeństwa i ochrony interesów konsumentów na rynku usług finansowych*, [http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/22338/%5B33%5D-49\\_Czechowska\\_Architektura%20bezpiecze%C5%84stwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/22338/%5B33%5D-49_Czechowska_Architektura%20bezpiecze%C5%84stwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y), (dostęp: 10.03.2018).

Mimo świadomości, wyżej wymienionych, zadań pod koniec XX w. panowała powszechna tendencja deregulacyjna, obejmująca przepisy dotyczące działania instytucji systemu finansowego. Była ona efektem przekonania o sprawnym funkcjonowaniu rynku i jego zdolności do samodzielnego regulowania i „oczyszczania się” z nieuczciwie i zbyt ryzykownie działających podmiotów. Towarzyszyło temu przekonanie o skuteczności i wystarczalności nadzoru mikroostrożnościowego w monitorowaniu działania systemu finansowego i wychwytywaniu symptomów nierównowag.

Kryzys uświadomił ekonomistom słabości funkcjonowania systemu finansowego i upowszechnił przekonanie o znaczeniu regulacji dla utrzymywania jego stabilności. Panuje obecnie powszechna zgoda, co do konieczności podejmowania przez instytucje publiczne działalności regulacyjnej. Wynika to z niesprawności rynku, konieczności ochrony podmiotów o słabszej pozycji (poprzez przeciwdziałanie skutkom asymetrii informacji) i zapobieganie nadużyciom (zjawisku hazardu moralnego). Za priorytetowy element polityki regulacyjnej dla sektora finansowego uznaje się ochronę konsumenta na rynku finansowym, która powinna polegać na wzmacnianiu (przez państwo) pozycji konsumenta wobec podmiotów profesjonalnych oraz nadzorowaniu relacji między konsumentem a instytucją finansową<sup>21</sup>.

Dużym wyzwaniem dla państwa jest uregulowanie działalności instytucji, świadczących usługi finansowe na rynku pozabankowym, określanych mianem instytucji parabankowych. Ich model biznesowy zakłada czerpanie dodatkowych zysków z operowania w segmencie rynku o mniejszych obostrzeniach prawnych i wymaganiach. Odbywa się to często ze szkodą dla konsumentów<sup>22</sup>. Stąd wynikła konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań regulacyjnych i objęcia działalności tego typu podmiotów nadzorem ze strony instytucji państwowych. Jest to jednak przedsięwzięcie trudne, ze względu na nietypowe, często innowacyjne rozwiązania stosowane przez instytucje parabankowe. Należy jednak zauważyć, że wprowadzane rozwiązania regulacyjne wpływają systematycznie na profesjonalizację działania podmiotów pozabankowych, stabilizując ten segment rynku<sup>23</sup>.

W trakcie kryzysu finansowego szczególnie był widoczny problem zaangażowania rządów i banków centralnych w ratowanie wielkich instytucji finansowych (*too big to fail*) przed upadłością, co doprowadziło do zjawiska „prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat”<sup>24</sup>. Wywołało to dyskusję nad koniecznością

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> A. Młostoń-Olszewska, *Zwiększenie poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług instytucji pożyczkowych w świetle nowych regulacji prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015, Poz. 1375)*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2014, nr 4, s. 10–11.

<sup>23</sup> Tamże, s. 18.

<sup>24</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Równowaga finansowa...*, s. 169.



stworzenia nowych regulacji, zwłaszcza nadzorczych tak, aby w przyszłości koszty kryzysu nie obciążały (albo obciążały w znacznie mniejszym stopniu) podatników. W celu osiągnięcia zamierzonych celów, poprawy efektywności działania rynku i ograniczenia skali działania instytucji finansowych, państwo może stosować różne narzędzia regulacyjne. Obejmują one wiele aspektów działania instytucji finansowych. Ich przegląd zawarto poniżej (Tabela 8.).

**Tabela 8.** Wybrane narzędzia regulacyjne stosowane przez państwo wobec sektora finansowego

| Sfera oddziaływania                                | Przykładowe ograniczenia                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ogólne zasady działania – bariery wejścia na rynek | Wielkość kapitałów, forma prawna, wymogi dotyczące właścicieli i osób zarządzających                                                                   |
| Zakres działalności                                | Rodzaje czynności bankowych, ubezpieczeniowych itp., struktura i wielkość aktywów, limity koncentracji, limity cenowe                                  |
| Zarządzanie                                        | Modele wyceny ryzyka, zasady ładu korporacyjnego, system wynagrodzeń menadżerów, zasady i standardy sprawozdawczości, zasady upubliczniania informacji |
| Ochrona konsumentów                                | System gwarantowania depozytów, ochrona ubezpieczonych, przepisy antylichwiarskie i konsumenckie                                                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Szydło, *Rola państwa w kształtowaniu stabilnego, efektywnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 210, s. 236.

Przedstawione powyżej instrumenty nie zawierają wszystkich możliwych do stosowania narzędzi, dlatego że ich zestaw powinien być nieustannie analizowany i dostosowywany do zmieniających się warunków. Zwłaszcza doświadczenia wynikające z kryzysów finansowych powinny być inspiracją do zmiany obowiązujących regulacji.

Jak już pisano o tym wcześniej, szczególne znaczenie, z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, ma ochrona klientów indywidualnych. Podejmowane w tym zakresie działania prewencyjne mają stabilizujący wpływ na system finansowy zwiększając bezpieczeństwo i pewność transakcji finansowych. Dlatego w dalszej części uwaga zostanie poświęcona zagadnieniom regulacji prawnych, mających na celu poprawę i ochronę sytuacji konsumentów usług finansowych. Ze względu na znaczenie sektora bankowego dla stabilności systemu finansowego, rozważania będą przede wszystkim koncentrować się na tym segmencie rynku.

Standardy ochrony praw konsumenta na rynku finansowym na poziomie krajów Unii Gospodarczej i Walutowej wyznaczają dyrektywy oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego. W 2014 r. został opracowany Program ochrony konsumentów na lata 2014–2020, wyznaczający cel główny podejmowanych działań w postaci ochrony konsumentów i wzmocnienia ich pozycji na rynku oraz cele szczegółowe<sup>25</sup>. Są nimi:

- wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów przez skuteczny nadzór nad rynkiem;
- poprawa edukacji konsumentów i działania na rzecz rozszerzenia świadomości praw konsumenckich;
- działania regulacyjne, mające na celu m.in. umożliwienie konsumentom taniego i efektywnego dochodzenia roszczeń i rozstrzygania sporów;
- poprawa jakości egzekwowania prawa przez na przykład współpracę międzynarodową i rozbudowę systemu poradnictwa dla konsumentów.

Na realizację tego programu przeznaczono ponad 188 mld euro, przyznawanych w formie dotacji organizacjom konsumenckim i krajowym podmiotom rządowym.

Począwszy od 2007 r., także Bank Światowy publikuje dobre praktyki dotyczące konsumentów usług finansowych<sup>26</sup>. Odnoszą się one do wszystkich segmentów rynku finansowego i koncentrują się na problemach dostępu do informacji (publikacji sprawozdań finansowych), praktyk sprzedażowych, ochrony danych klientów, mechanizmów rozstrzygania sporów czy upowszechnienia edukacji finansowej. Opracowanie to nie ma charakteru obowiązującego, ale raczej są to wytyczne wskazujące kierunki dokonywania regulacji na poziomie krajowym. Przy czym autorzy zastrzegają, że nie wyczerpują problematyki, zwłaszcza w kontekście pojawiających się innowacji finansowych.

Regulacji dotyczących funkcjonowania rynku finansowego na gruncie prawa polskiego jest bardzo wiele. Przy czym mają charakter zarówno aktów generalnych, regulujących działanie całych sektorów, jak i przepisy prawa bankowego czy kodeksu cywilnego oraz szczegółowych, dotyczących wybranych zagadnień (np. przepisy dotyczące kredytu konsumenckiego czy „prania pieniędzy”). Dużą rolę w tworzeniu rozwiązań regulacyjnych odgrywa Departament Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów, który pracuje nad „regulacją poszczególnych sektorów rynku finansowego oraz podejmowaniem działań na rzecz utrzymania stabilności finansowej. Prowadzi negocja-

<sup>25</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>, (dostęp: 10.03.2018).

<sup>26</sup> *Good Practices for Financial Consumer Protection*, World Bank Group, Washington 2017.

cje w zakresie regulacji w obszarze rynku finansowego w Unii Europejskiej”<sup>27</sup>. Próbując wskazać wybrane, najistotniejsze z punktu widzenia systemu finansowego, regulacje prawne należy wyliczyć:

- Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 939 z późn. zmianami);
- Ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 Nr 16, poz. 93 z późn. zmianami);
- Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 940 z późn. zmianami);
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. 2000 Nr 119, poz. 1252 z późn. zmianami);
- Ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. 2011 Nr 126, poz. 715 z późn. zmianami).

Należy jeszcze raz podkreślić, że wyliczenie to nie wyczerpuje całości regulacji, a zawiera tylko przykładowe akty prawne. Towarzyszą im regulacje szczegółowe wydawane m.in. w formie rozporządzeń ministra finansów.

Osobną, wartą zauważenia grupę regulacji, stanowią te, związane z powoływaniem instytucji rynku finansowego. Są to na przykład:

- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. 2015, poz. 1348 z późn. zmianami);
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. 2016, poz. 996 z późn. zmianami);
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006 Nr 157, poz. 1119 z późn. zmianami);
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. 2015, poz. 1513).

Dużym wyzwaniem dla rządu stało się przygotowanie ram funkcjonowania dla podmiotów pozostających poza systemem regulacji. Dotyczyło to spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych Dz. U. 2012, poz. 855 z późn. zmianami) i instytucji parabankowych. Problem części z nich (instytucji pożyczkowych) został w polskim prawie uregulowany w ustawie o kredycie konsumenckim<sup>28</sup>, która określiła wymogi formalno-prawne (for-

<sup>27</sup> Departament Rozwoju Rynku Finansowego, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/struktura-organizacyjna/departamenty>, (dostęp: 10.03.2018).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, tekst jednolity <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111260715/U/D20110715Lj.pdf>, (dostęp: 10.03.2018).

ma prawną, kapitał założycielski, osoby zarządzające) ich działania. Część została objęta przepisami Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011, Nr 199, poz. 1175 z późn. zmianami).

Podsumowując należy stwierdzić, że wprowadzane regulacje mają na celu uporządkowanie zasad funkcjonowania rynku finansowego oraz stworzenie rozwiązań dla szczególnej ochrony klienta indywidualnego. Wiele wprowadzanych reguł (np. ograniczenia dla maksymalnych kosztów pozaodsetkowych kredytów konsumenckich czy maksymalnego limitu odsetek) ingeruje w swobodę konkurencji. Dzieje się tak w imię zwiększenia bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego. Taka filozofia konstruowania reguł zdecydowanie wpływa na wzrost stabilności systemu finansowego, który staje się odporniejszy na zaburzenia wywołane wybuchami paniki. Rola rządu i jego inicjatyw we wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych musi być oceniana pozytywnie.

### 3. Pomoc publiczna i antykryzysowa polityka fiskalna

Sytuacje kryzysowe, szoki asymetryczne rodzą zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania nie tylko systemu finansowego, lecz także (a może przede wszystkim) pojedynczych instytucji. W reakcji na zaburzenia i ryzyko upadłości powinny być uruchomiane automatyczne mechanizmy ochrony wierzycieli (w przypadku sektora bankowego – depozytariuszy), których koszty powinny obciążać właścicieli i zarządzających zagrożoną instytucją. Państwo nie powinno być angażowane, zwłaszcza od strony finansowej w przebieg procesów upadłości lub restrukturyzacji, które z punktu widzenia podatników powinny mieć neutralny charakter. Dopuszczalne jest przejściowe zaangażowanie środków publicznych (np. w sytuacji, gdy system gwarantowania depozytów nie dysponuje odpowiednimi środkami do wypłaty kwot gwarantowanych w przypadku upadłości banku), jednak po upływie dłuższego okresu, powinien nastąpić ich zwrot. W literaturze i praktyce życia gospodarczego przyjmuje się, że pomoc publiczna ze strony państwa jest uzasadniona tylko w wypadkach za wodności mechanizmu rynkowego i powinna wspierać konkurencyjność oraz pobudzać wzrost gospodarczy<sup>29</sup>. Coraz częściej jednak przyjmuje się, że państwo powinno prowadzić aktywną, antykryzysową politykę mającą na celu<sup>30</sup>:

- ograniczanie negatywnych skutków zaburzeń w systemie finansowym;
- tworzenie mechanizmów zapobiegania przyszłym kryzysom;
- wspieranie stabilności systemu finansowego;
- wspieranie długoterminowego, stabilnego wzrostu gospodarczego.

<sup>29</sup> M. Kogut-Jaworska, *Pomoc publiczna dla sektora finansowego w Unii Europejskiej udzielana w warunkach kryzysu*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, nr XLVI 4, Lublin 2012, s. 388.

<sup>30</sup> A. Alińska, *Antykryzysowa polityka...*, s. 114.

Opisane powyżej założenia, zakładające niewielkie zaangażowanie państwa w łagodzenie skutków kryzysu finansowego, okazały się nierealne. Zjawiska globalizacji, finansjalizacji i postępu technologicznego, obserwowane na przełomie XX i XXI w., doprowadziły do powstania ogromnych instytucji finansowych. Popularnie zaczęto określać je, jako „zbyt duże by upaść” *too big to fail*. Działały one transgranicznie (często w skali globalnej) na rozmaitych sektorach rynku. Wielkość aktywów tych podmiotów przewyższała niejednokrotnie wielkość PKB poszczególnych krajów. W przypadku tych instytucji określenie „zbyt duże by upaść” oznaczało, że ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania krajowych systemów finansowych państwo nie mogło dopuścić do ich upadłości, co było jednoznaczne z tym, że w przypadku pojawienia się zaburzeń w ich funkcjonowaniu, rząd był zmuszony do udzielenia im finansowego wsparcia.

Jednym z objawów kryzysu, w wyniku utraty zaufania pomiędzy podmiotami na nim operującymi, było zamarcie rynku międzybankowego. Zjawisko to spowodowało, że nie tylko podmioty prowadzące ryzykowne praktyki biznesowe, lecz także zdrowe instytucje stały w obliczu zagrożenia upadłością i koniecznością sięgnięcia po wsparcie ze strony państwa.

Przenoszenie zaburzeń ze sfery finansowej do sfery realnej gospodarki spowodowało spadek aktywności przedsiębiorstw. W gospodarkach wielu krajów odnotowano spadek dynamiki PKB i wzrost bezrobocia. W wyniku zaostrzenia polityki kredytowej banków, przedsiębiorstwa straciły dostęp do finansowania zewnętrznego. W celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom wiele państw zdecydowało się na uruchomienie pakietów antykryzysowych, zawierających instrumenty ekspansji fiskalnej. Mimo, że ich podstawowym celem było oddziaływanie na wielkość popytu konsumpcyjnego i inwestycji, to wywierały one również stabilizujący wpływ na system finansowy<sup>31</sup>.

Ostatni kryzys finansowy sprawił, że kwestia pomocy publicznej udzielanej przez rządy przedsiębiorstwom i instytucjom finansowym zagrożonym upadłością zyskała bezprecedensową skalę i znaczenie<sup>32</sup>. Władze, obawiając się skutków gospodarczych i ewentualnych bankructw, rozpoczęły w wielu krajach proces nacjonalizacji (najczęściej przejściowej) kluczowych dla systemu finansowego i ekonomicznego podmiotów. Po stronie finansów publicznych wzrosły deficyty budżetowe i zadłużenie publiczne, co wywołało obawy o pojawienie się zjawiska hazardu moralnego wśród instytucji kluczowych, z punktu widzenia gospodarki. Rozpowszechniło się bowiem przekonanie, że w każdej sytuacji zostaną objęte pomocą publiczną ze strony rządów. Sam kryzys na system finansowy nie zadziałał w pełni „oczyszczająco”, ponieważ

<sup>31</sup> J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8 (215–216), s. 4.

<sup>32</sup> J. Węclawski, *Wielkie banki...*, s. 222.

był wsparty przez państwa, więc przetrwał, właściwie „w całości”, okres największych zawirowań.

W Stanach Zjednoczonych, w reakcji na narastający kryzys finansowy, już na przełomie września i października 2008 r., został przygotowany przez sekretarza skarbu Henry’ego Paulsona *Emergency Economic Stabilization Plan*. Zakładał zakup przez rząd, za kwotę 700 mld dolarów, toksycznych aktywów niepiętnych – typu *mortgage-backed securities* (MBS) z portfeli instytucji finansowych. Posunięcie to miało ograniczyć niepewność, powstrzymać narastający kryzys zaufania i przywrócić równowagę rynkową oraz płynność na rynku MBS-ów. Propozycja spotkała się z licznymi głosami krytyki, podnoszącymi przede wszystkim problem kosztów ponoszonych przez podatników, braku odpowiedzialności podmiotów zagrożonych za wcześniejsze, ryzykowne operacje i możliwości wywołania inflacji. Mimo obaw, zgłaszanych przez oponentów plan został konsekwentnie wprowadzony w życie.

Wybuch kryzysu spowodował utratę płynności i zagrożenie upadłością wielu systemowo ważnych instytucji amerykańskiego rynku finansowego. W obawie o stabilność systemu finansowego, rząd Stanów Zjednoczonych zdecydował się na bezpośrednie wsparcie kapitałowe niektórych podmiotów. I tak, na przykład kwotą 200 mld dolarów zostały zasilone *Freddi Mac* i *Fannie Mae*, agencje działające na rynku kredytów hipotecznych. Gigant ubezpieczeniowy AIG uzyskał 20 mld dolarów wsparcia stanowego (oprócz pożyczki uzyskanej z Systemu Rezerwy Federalnej)<sup>33</sup>. Działania rządu można określić, jako realizację funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji, co wykraczało poza tradycyjne rozumienie roli państwa na rynku finansowym, ale miało ogromne, stabilizujące znaczenie dla systemu. Niestandardowe zachowanie rządu Stanów Zjednoczonych stało się wzorem do naśladowania przez władze kolejnych państw, które zostały dotknięte kryzysem finansowym.

W krajach europejskich pierwsze objawy kryzysu pojawiły się już we wrześniu 2008 r. Obawy przed upadłością dużych, ważnych dla krajowych systemów finansowych banków, skłoniły rządy do uruchomienia programów pomocowych. W reakcji na kryzys już we wrześniu 2008 r. kolejne kraje zaczęły informować Komisję Europejską o udzielaniu pomocy publicznej dla zagrożonych instytucji sektora finansowego. W warunkach funkcjonowania Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej był to swego rodzaju ewenement. Artykuł 107 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską ustanawia ogólny zakaz udzielania pomocy publicznej. Jej uruchomienie może mieć charakter wyjątkowy, przeciwdziałający powstaniu poważnych nierównowag i zaburzeń

<sup>33</sup> I. Skibińska-Fabrowska, *Banki centralne wobec kryzysu. Niestandardowe narzędzia polityki pieniężnej*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 72.



w gospodarce państwa<sup>34</sup>. Wsparcie może również zostać przeznaczone na ratowanie zagrożonego przedsiębiorstwa, ale na okres, co do zasady, nie dłuższy niż 6 miesięcy, czyli na czas przeprowadzenia koniecznej restrukturyzacji. Ponadto, każdy przypadek udzielenia pomocy publicznej wymaga zgody Komisji Europejskiej<sup>35</sup>.

Komisja Europejska, zdając sobie sprawę ze skali zagrożenia i możliwych konsekwencji braku wsparcia ze strony państwa dla instytucji finansowych, postanowiła zezwolić na szerokie zastosowanie pomocy publicznej. Decyzja ta została podjęta pomimo obaw związanych z ewentualnym osłabieniem bodźców skłaniających instytucje finansowe do ostrożnego i zrównoważonego działania<sup>36</sup>. W celu ujednolicenia i uporządkowania warunków udzielania wsparcia oraz skoordynowania podejmowanych na szczeblu krajowym działań Komisja określiła zasady, jakimi powinny kierować się rządy, angażując środki publiczne<sup>37</sup>. Są to:

- zasada niedyskryminowania podmiotów;
- minimalizacja kwoty udzielanego wsparcia i okresu, na jaki zostało udzielone;
- minimalizacja negatywnych skutków dla konkurencji.

Pomoc udzielana instytucjom finansowym mogła w szczególności przybrać formę:

- gwarancji zobowiązań instytucji finansowych. Takimi gwarancjami powinny zostać objęte w pierwszej kolejności depozyty detaliczne (m.in. w celu ochrony rynku przed wybuchem paniki), a dopiero w dalszej kolejności, w oparciu o racjonalną ocenę zasadności, inne zobowiązania;
- dokapitalizowania instytucji finansowych. Pomoc w tej formie powinna być kierowana do „zdrowych” instytucji finansowych, przeżywających kłopoty w związku z niestabilnością systemu finansowego;
- zaangażowania środków publicznych w proces kontrolowanej likwidacji instytucji finansowych.

Ponadto Komisja zdecydowała się na uruchomienie tymczasowych programów wsparcia sektora realnego gospodarki w ramach „Europejskiego planu naprawy gospodarki”, mając za cel przywrócenie stabilności makro-

<sup>34</sup> *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersje skonsolidowane* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010/C 83/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL>, (dostęp: 02.03.2018).

<sup>35</sup> A. Brewka, *Pomoc publiczna dla sektora bankowego – działania podjęte przez UE w okresie kryzysu i próba ich oceny*, [http://ibrkk.pl/pliki/ue.pl/biuletyny/Biuletyn\\_Unia.pl\\_214.pdf](http://ibrkk.pl/pliki/ue.pl/biuletyny/Biuletyn_Unia.pl_214.pdf), (dostęp: 15.02.2018).

<sup>36</sup> M. Kogut-Jaworska, *Pomoc publiczna...*, s. 396.

<sup>37</sup> *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2008/C 270/02 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1025\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1025(01)&from=EN), (dostęp: 02.03.2018).



ekonomicznej<sup>38</sup>. Instrumenty wsparcia miały działać dwuetapowo. W pierwszej kolejności miały złagodzić problemy z utratą płynności i dostępu do źródeł finansowania, będące wynikiem kryzysu finansowego. W drugim etapie priorytetem było utrzymanie dynamiki inwestycji. Działania dopuszczalne przez Komisję obejmowały:

- zwiększenie maksymalnego, dopuszczalnego poziomu pomocy *de minimis* dla małych i średnich przedsiębiorstw z 200 tys. do 500 tys. euro;
- umożliwienie udzielania przez rządy gwarancji przedsiębiorstwom, w celu zmniejszenia ryzyka kredytowego związanego z finansowaniem bankowym;
- dodatkową pomoc na wytwarzanie produktów ekologicznych i bardziej efektywnych energetycznie (celem było utrzymanie mimo kryzysu dotychczasowego poziomu produkcji);
- zwiększenie dopuszczalnego limitu pomocy państwa dla kapitału podwyższonego ryzyka na inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa z 1,5 mln do 2,5 mln euro;
- zmianę zasad wsparcia dla krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów rynkowych i objęcie ubezpieczeniem również ryzyka rynkowego.

Według danych Komisji Europejskiej pomoc publiczna na wsparcie sektora realnego gospodarki sięgnęła do końca 2011 r. 37,5 mld euro, co stanowiło 45% kwot zatwierdzonych pierwotnie<sup>39</sup>. Natomiast znacznie większe kwoty zostały przeznaczone na wsparcie sektora finansowego. Ogółem w latach 2008–2016 na wsparcie dla instytucji finansowych przeznaczono blisko 2 bln euro. Szczegółowe informacje na ten temat zostały przedstawione poniżej (Tabela 9).

**Tabela 9.** Wsparcie publiczne dla instytucji finansowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2008–2016

| Lata | Dokapitalizowanie | Przejęcie aktywów o obniżonej wartości | Gwarancje | Pozostałe instrumenty wsparcia płynności |
|------|-------------------|----------------------------------------|-----------|------------------------------------------|
| 2008 | 115,2             | 9,8                                    | 400,4     | 22,2                                     |
| 2009 | 90,7              | 79,5                                   | 835,8     | 70,1                                     |
| 2010 | 93,5              | 54,0                                   | 799,8     | 62,6                                     |
| 2011 | 35,0              | 0,0                                    | 589,0     | 60,6                                     |

<sup>38</sup> O. Kowalewski, M. Radło, *Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*, NBP „Materiały i Studia” 2011, nr 264, s. 14.

<sup>39</sup> *State Aid Scoreboard 2012*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2012\\_autumn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_en.pdf), (dostęp: 02.03.2018).

|         |         |       |         |       |
|---------|---------|-------|---------|-------|
| 2012    | 90,8    | 35,4  | 492,1   | 44,3  |
| 2013    | 20,5    | 9,5   | 352,3   | 34,6  |
| 2014    | 7,6     | 0,3   | 204,5   | 31,6  |
| 2015    | 11,3    | 0,3   | 167,8   | 4,6   |
| 2016    | 0,0     | 0,5   | 121,5   | 1,4   |
| RAZEM   | 464,6   | 189,2 | 1 188,1 | 105,0 |
| ŁĄCZNIE | 1 946,9 |       |         |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *State Aid Scoreboard 2017*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html#crisis](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#crisis), (dostęp: 02.03.2018).

Należy zauważyć, że w stosunku do kwot pierwotnie planowanych i zaakceptowanych przez Komisję wykorzystanie sięgnęło niespełna 39%. Oceniając skalę zaangażowania środków publicznych w różne działania wspierające sektor finansowy w krajach Unii Europejskiej, należy wskazać na wpływ podejmowanych działań na poziom długu publicznego. W 2010 r. dług ten wzrósł o ponad 705 mld euro, a w 2012 r. o ponad 740 mld euro<sup>40</sup>.

W polskim systemie finansowym sytuacja po wybuchu kryzysu nie wymagała bezpośredniego zaangażowania państwa we wsparcie zagrożonych podmiotów. Struktura systemu bankowego, a także tradycyjny rodzaj prowadzonej działalności oraz aktywność Narodowego Banku Polskiego sprawiły, że żadna z instytucji systemu finansowego nie była zagrożona utratą płynności. Mimo to rząd przygotował, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, program pomocy publicznej dla sektora finansowego, opiewający na kwotę 9,4 mld euro, jednak finalnie nie został uruchomiony<sup>41</sup>. Równolegle, już pod koniec 2008 r. został przygotowany i rozpoczęto wdrażanie „Planu Stabilności i Rozwoju”, który zawierał działania wzmacniające sektor przedsiębiorstw, obejmując<sup>42</sup>:

- ułatwienia w dostępie dla małych i średnich firm do poręczeń i gwarancji rządowych;
- wsparcie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w ramach przyjętej „Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych”;

<sup>40</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, SGH, Warszawa 2015, s. 68–71.

<sup>41</sup> A. Brewka, *Pomoc publiczna...*

<sup>42</sup> Rząd realizuje „Plan Stabilności i Rozwoju”, [www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-realizuje-plan-stabilnosci-i-rozwoju.html](http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-realizuje-plan-stabilnosci-i-rozwoju.html), (dostęp: 01.03.2018).

- ułatwienia podatkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz firm rozpoczynających działalność;
- przyspieszenie wykorzystania środków w funduszy Unii Europejskiej.

Dla przedsiębiorstw znajdujących się w kłopotach finansowych, będących skutkiem kryzysu, został przygotowany (w połowie 2009 r.) „Pakiet antykryzysowy”<sup>43</sup>. Miał koncentrować się na rozwiązaniach uelastyczniających funkcjonowanie rynku pracy, by utrzymać dotychczasowe miejsca pracy. Ponadto rząd podejmował działania mające na celu wsparcie konsumpcji – zmiany zasad podatkowych (wprowadzenie dwóch skal w podatku PIT, obniżenie efektywnej stawki VAT), waloryzacja rent i emerytur<sup>44</sup>. Równocześnie jednak starano się utrzymać w ryzach deficyt budżetowy prowadząc politykę ograniczania wydatków. W warunkach spadku aktywności gospodarczej nie przyniosło to zamierzonych efektów i w 2009 r. deficyt instytucji rządowych i samorządowych sięgnął 7,5% PKB wobec 3,7% w 2008 r.<sup>45</sup>

## Podsumowanie

Rola rządu w zapewnieniu stabilności finansowej jest bardzo ważna, gdyż dotyczy prowadzenia działań prewencyjnych, zapobiegających powstawaniu zaburzeń i niestabilności oraz działań interwencyjnych, podejmowanych w warunkach kryzysu. Do pierwszej kategorii aktywności należy zaliczyć przede wszystkim działalność regulacyjną. Po okresie, w którym dominowały tendencje deregulacyjne nastąpił wyraźny powrót do regulowania systemu finansowego i zasad działania funkcjonujących na nim podmiotów. Celem podejmowanych inicjatyw jest nie tylko zachowanie stabilności systemu, lecz także ochrona pozycji konsumenta usług finansowych. Zadania, związane z tym elementem aktywności, polski rząd wykonuje w sposób zgodny z przyjętymi na gruncie europejskim standardami.

Kolejną ważną sferą działań rządu jest dbanie o stabilność finansów publicznych i stabilność fiskalną. Prowadzenie efektywnej i bezpiecznej polityki antycyklicznej jest dla władz trudnym wyzwaniem. Ostatni kryzys pokazał, że narastanie długu publicznego może przybrać tak wysoką dynamikę i tempo, że przebieg tych procesów staje się trudny do opanowania przez decydentów. Nie mniej rządy dążą do wypracowywania nadwyżek budżetowych i ograniczania zadłużenia w czasach dobrej koniunktury, tak aby budować bufor bezpieczeństwa na okres kryzysu. Wydaje się, że polskie Ministerstwo

<sup>43</sup> *Rusza pakiet antykryzysowy*, [rusza-pakiet-antykryzysowy.html](http://rusza-pakiet-antykryzysowy.html), (dostęp: 01.03.2018).

<sup>44</sup> J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8(215–216), s. 2–3.

<sup>45</sup> <http://stat.gov.pl/>, (dostęp: 04.03.2018).

Finansów, mimo podejmowanych w tym zakresie wysiłków, ma jeszcze do wykonania wiele pracy.

Bardzo ważną sferą działalności rządu w warunkach kryzysu jest udzielanie pomocy publicznej wybranym instytucjom lub całym sektorom gospodarki w taki sposób, by ograniczyć skutki zaburzeń stabilności systemu finansowego. Wymaga to wcześniejszego przygotowania i wypracowania odpowiednich reguł i procedur. Doświadczenia polskiego rządu w konstruowaniu pakietów antykryzysowych są niewielkie – ze względu na niewielką skalę zaburzeń w polskiej gospodarce. Jednak pozwalają, na podstawie efektów ich stosowania, na konstruowanie odpowiednich pakietów antykryzysowych w przyszłości.

## Bibliografia

1. Alesina A., Giavazzi F., *Introduction to „Fiscal Policy after the Financial Crisis”*, <http://www.nber.org/chapters/c12631.pdf>.
2. Alińska A., *Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania, instrumenty*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, nr L 1, Lublin 2016.
3. Alińska A., *Istota, mierniki i ocean stabilności publicznego system finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
4. Blanchard O., Dell’Ariccia G., Mauro P., *Rethinking Macroeconomic Policy*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1538-4616.2010.00334.x/full>.
5. Brewka A., *Pomoc publiczna dla sektora bankowego – działania podjęte przez UE w okresie kryzysu i próba ich oceny*, [http://ibrkk.pl/pliki/ue.pl/biuletyny/Biuletyn\\_Unia.pl\\_214.pdf](http://ibrkk.pl/pliki/ue.pl/biuletyny/Biuletyn_Unia.pl_214.pdf).
6. Czechowska D., *Architektura bezpieczeństwa i ochrony interesów konsumentów na rynku usług finansowych*, [http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/22338/%5B33%5D-49\\_Czechowska\\_Architektura%20bezpiecze%C5%84stwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/22338/%5B33%5D-49_Czechowska_Architektura%20bezpiecze%C5%84stwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
7. De Grauwe P., Foresti P., *Fiscal Rules. Financial Stability and Optimal Currency Areas*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2622004](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622004).
8. *Departament Rozwoju Rynku Finansowego*, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/struktura-organizacyjna/departamenty>.
9. Flejterski S., Ziolo M., *Równowaga finansowa jako wyzwanie dla finansów po kryzysie 2008 roku. W poszukiwaniu priorytetów i parytetów w nauce finansów*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. XCVIII.
10. Gołębiowski G., *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
11. *Good Practices for Financial Consumer Protection*, World Bank Group, Washington 2017.
12. Gostomski E., *Przyczyny i możliwe konsekwencje wprowadzenia podatku od transakcji finansowych w krajach Unii Europejskiej*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej”, 2015, nr 34.
13. Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, SGH, Warszawa 2015.

14. Kogut-Jaworska M., *Pomoc publiczna dla sektora finansowego w Unii Europejskiej udzielana w warunkach kryzysu*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, nr XLVI 4, Lublin 2012.
15. Kosycarz E., *Fiscal Policy as an Element of Maintaining the Stability of the Public Finance Sector in Poland*, [w:] *Public Finance in Poland*, red. A. Alińska, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2016.
16. Kowalewski O., Radło M., *Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*, NBP „Materiały i Studia” 2011, nr 264.
17. Łaski K., *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Studia Ekonomiczne, nr 1 (LXVIII) 2011, s. 7 – 17.
18. Marszałek P., *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
19. Młostoń-Olszewska A., *Zwiększenie poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług instytucji pożyczkowych w świetle nowych regulacji prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2015, poz. 1375), „Finanse i Prawo Finansowe” 2014, nr 4.
20. Osiatyński J., *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8(215–216).
21. Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2017.
22. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>.
23. *Rusza pakiet antykryzysowy*, [rusza-pakiet-antykryzysowy.html](http://rusza-pakiet-antykryzysowy.html).
24. *Rząd realizuje „Plan Stabilności i Rozwoju”*, [www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-realizuje-plan-stabilnosci-i-rozwoju.html](http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-realizuje-plan-stabilnosci-i-rozwoju.html).
25. Skibińska-Fabrowska I., *Banki centralne wobec kryzysu. Niestandardowe narzędzia polityki pieniężnej*, CeDeWu, Warszawa 2017.
26. *State Aid Scoreboard 2012*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2012\\_autumn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_en.pdf).
27. *State Aid Scoreboard 2017*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html#crisis](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#crisis).
28. Stawska J., *Stabilność systemu finansowego na tle działań instytucji gospodarczych – banku centralnego i rządu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CII.
29. Szydło S., *Rola państwa w kształtowaniu stabilnego, efektywnego systemu finansowego*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 210.
30. *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersje skonsolidowane*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010/C 83/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL>.
31. *Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*, tekst jednolity <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111260715/U/D20110715Lj.pdf>.
32. Węclawski J., *Wielkie banki i ich rola w kryzysie finansowym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, nr XLVII 1, Lublin 2013.

33. Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, NBP, „Materiały i Studia” 2011, nr 256.
34. Wojtyna A., *Nowa faza dyskusji o kontroli międzynarodowych przepływów kapitału*, „Gospodarka Narodowa” 2017, nr 6.
35. *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2008/C 270/02 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1025\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1025(01)&from=EN).





# NARODOWY BANK POLSKI JAKO WIODĄCA INSTYTUCJA CZUWAJĄCA NAD ZAPEWNIENIEM STABILNOŚCI FINANSOWEJ<sup>1</sup>

 Bank centralny odgrywa niezwykle istotną rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego każdego kraju. Po części wynika to z historycznie pełnionych funkcji – pożyczkodawcy ostatniej instancji, emitenta pieniądza, a po części jest wynikiem pokryzysowej weryfikacji poglądów na funkcjonowanie systemu finansowego. Do wybuchu kryzysu finansowego we wrześniu 2008 r. zgadzano się, że stabilność monetarna jest koniecznym i wystarczającym warunkiem dla zachowania stabilności całego systemu finansowego. W połączeniu z rzetelnie sprawowanym nadzorem mikroostrożnościowym daje gwarancje niezachwianego funkcjonowania sfery pieniężnej gospodarki. Gwałtowne zaburzenia w światowym systemie finansowym i ich konsekwencje dla sfery realnej gospodarki zmieniły sposób postrzegania roli banku centralnego. Zgodnie stwierdzono, że nie powinna się ograniczać tylko do stabilizowania poziomu inflacji, lecz dotyczyć problematyki nadzoru makroostrożnościowego. Nie oznacza to, że przestały mieć znaczenie tradycyjne zadania władz monetarnych, realizowane w celu zapewnienia sprawnego i bezpiecznego działania systemu finansowego. Nadal bank centralny powinien pełnić funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, dbać o należyte działanie krajowego systemu płatniczego i wreszcie realizować swój cel podstawowy, czyli utrzymywanie stabilności monetarnej. Celem tej części opracowania jest ocena wykonywania przez Narodowy Bank Polski (NBP) funkcji związanych z zapewnieniem stabilności systemu finansowego z wyłączeniem zaangażowania w prowadzenie polityki makroostrożnościowej (to zagadnienie, ze względu na swoje znaczenie i obszerność problematyki, będzie przedmiotem osobnych rozważań).

Tematem dociekań, opartych na studiach literaturowych i analizie danych empirycznych, będzie realizacja przez NBP funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji – temu zagadnieniu poświęcono pierwszą część opracowania. W części drugiej, przeprowadzono ocenę działań polskiego banku centralnego, jako instytucji odpowiedzialnej za funkcjonowanie i rozwój systemu płatniczego. Część trzecią poświęcono analizie skuteczności działań NBP w zakresie stabilizacji monetarnej. W części czwartej

---

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr Ilonę Skibińską-Fabrowską, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

przedstawiono politykę informacyjną, jaka jest prowadzona przez bank centralny w ramach działań na rzecz stabilności systemu finansowego. Pracę kończy podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych analiz.

## 1. Bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji

Wsparcie płynnościowe w postaci pożyczki ostatniej instancji (szansy) oznacza dobrowolne i dyskrecjonalne zasilenie w płynność<sup>2</sup>. Jest ono uruchamiane w sytuacji, gdy zagrożona utratą płynności instytucja nie może pozyskać finansowania z innych źródeł<sup>3</sup>. Celem podejmowanych działań jest ograniczenie rozprzestrzeniania się zaburzeń w sektorze bankowym (lub szerszej finansowym), ale również zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu płatniczego i podtrzymanie działania ratowanego podmiotu (co może być istotne z różnych, na przykład społecznych względów)<sup>4</sup>.

Funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort – LOLR*) w systemie bankowym bank centralny pełni niemal do początku swojego istnienia. Jej znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego jest stale istotne – zwłaszcza wobec zmniejszenia udziału płynnych papierów wartościowych w portfelach instytucji bankowych<sup>5</sup>. Ostatecznie w XIX w. zapanowała powszechna zgoda, co do tego, że tylko ta instytucja, która ma nieograniczone możliwości kreowania płynności (dostarczania środków pieniężnych) może efektywnie pełnić funkcję LOLR<sup>6</sup>. Zdolność emisji pieniądza (lub jego powszechnie akceptowanego substytutu, jak na przykład w Stanach Zjednoczonych przed powołaniem Systemu Rezerwy Federalnej<sup>7</sup>) „z niczego” jest koniecznym warunkiem posiadania możliwości udzielania wsparcia płynnościowego. Dodatkowo, bank centralny ma możliwość absorpcji nadmiaru płynności z sektora bankowego. Oznacza to, że może równocześnie dostarczać brakującej płynności do pojedynczej instytucji i odbierać jej nadmiar, który w wyniku wsparcia płynnościowego może pojawić się na rynku<sup>8</sup>. Mimo to, w systemach prawnych wielu krajów bank centralny nie ma formalnego obowiązku pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zazwyczaj władze monetarne mogą podjąć decyzję o udzieleniu zagrożonej instytucji pożyczki, ale nie są do tego zobligowane. Nadaje to działaniom banku centralnego walor dyskrecjo-

<sup>2</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 56.

<sup>3</sup> M. Zygierewicz, *Pożyczkodawca ostatniej instancji*, „Bezpieczny Bank” 2008, nr 2(37), s. 47.

<sup>4</sup> P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 188.

<sup>5</sup> M. Zygierewicz, *Pożyczkodawca...*, s. 46.

<sup>6</sup> Z. Polański, *Przemiany funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu*, [w:] W.L. Jaworski, A. Szelągowska, *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 87.

<sup>7</sup> W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2002, s. 253–255.

<sup>8</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 188.

nalności<sup>9</sup>. Narodowy Bank Polski, zgodnie z zapisami artykułu 3 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, ma za zadanie regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie<sup>10</sup>. W tym stwierdzeniu zawiera się również możliwość udzielania wsparcia płynnościowego w postaci pożyczki ostatniej instancji.

Wsparcie płynnościowe powinno być przez bank centralny udzielane bankom komercyjnym, jako podmiotom z jednej strony najbardziej wrażliwym na przejściowe zaburzenia płynności, a z drugiej strony bardzo ważnym dla stabilności systemu finansowego. Zarówno w przeszłości, jak i współcześnie (wobec zaburzeń wywołanych przez kryzys finansowy) były artykułowane głosy wskazujące na możliwość (a nawet konieczność) udzielania pożyczek ostatniej instancji innym podmiotom, a szczególnie rządowi. Wsparcie dla sektora rządowego przybiera wówczas postać monetyzacji długu publicznego i rodzi zagrożenia związane z możliwością pojawienia się wysokiej inflacji. Dlatego przed 2007 r. panowała powszechna zgoda, co do zakazu finansowania długu publicznego przez banki centralne. Podejście do tego problemu zmieniło się z czasem, a zwłaszcza w okresie największych turbulencji na rynkach finansowych, niektóre banki centralne decydowały się na zakup rządowych papierów dłużnych na rynku pierwotnym<sup>11</sup>.

Zasady, na jakich bank centralny powinien udzielać wsparcia płynnościowego, zostały sformułowane w XIX w. (przez Bagehota). Można je zawrzeć w następujących, nieco uwspółcześnionych przez autorkę, stwierdzeniach<sup>12</sup>:

- wsparcie może zostać udzielone tylko wtedy, gdy pozwoli to zapobiec wybuchowi kryzysu finansowego;
- bank centralny dostarcza wsparcia płynnościowego tylko bankom komercyjnym;
- bank centralny musi umieć odróżnić sytuację braku płynności od niewypłacalności i udzielać pomocy tylko w pierwszym przypadku;
- wielkość wsparcia płynnościowego jest nieograniczona;
- koszt wsparcia jest wyższy od rynkowych kosztów kredytów;
- zabezpieczeniem pożyczki, udzielanej przez bank centralny, powinny być wysokiej jakości papiery wartościowe;
- bank centralny powinien publicznie deklarować swoją gotowość do udzielania wsparcia bankom komercyjnym, które przejściowo utraciły płynność.

Właściwie każda z przedstawionych powyżej zasad stała się przedmiotem krytyki. Obecnie przyjmuje się, że wsparcie płynnościowe powinno mieć cha-

<sup>9</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa...*, s. 57.

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim*, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.

<sup>11</sup> B. Dutkiewicz, W. Przybylska-Kapuścińska, *Nadzwyczajne instrumenty polityki pieniężnej*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko, *Współczesna polityka pieniężna. Perspektywa XXI wieku*, Difin, Warszawa 2017, s. 192–195.

<sup>12</sup> Z. Polański, *Przemiany funkcji...*, s. 89–90.

rakter nie tylko zarządzania kryzysowego, lecz także prewencyjny, zapobiegający kryzysowi. Z punktu widzenia roli banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej wydaje się, że takie podejście do realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji jest najwłaściwsze.

Wymóg udzielania wsparcia tylko tym podmiotom, które zachowując wypłacalność tracą płynność podlega także krytyce. Zasadniczą trudnością, z punktu widzenia banku centralnego, jest bowiem ocena rzeczywistej sytuacji finansowej banku<sup>13</sup>. Jest to jeszcze bardziej skomplikowane w sytuacji, gdy nadzór mikroostrożnościowy pozostaje poza kompetencjami banku centralnego. Wówczas władze monetarne nie dysponują pełnym zasobem informacji, dotyczących kondycji finansowej banku aplikującego o udzielenie pomocy. Dodatkowo, podjęcie decyzji o udzieleniu wsparcia powinno być każdorazowo poprzedzone oszacowaniem kosztów ewentualnej upadłości banku. Jeżeli koszt ratowania instytucji jest wyższy niż koszt jej upadłości, to bank centralny powinien wstrzymać się z udzielaniem wsparcia<sup>14</sup>. Współcześnie panuje zgodność, co do tego, że w analizie potencjalnych kosztów należy uwzględniać także możliwe efekty upadłości instytucji finansowej w postaci powstawania i rozprzestrzenienia się (poprzez efekt zarażania) zaburzeń w całym systemie finansowym.

Dyskusja, która jest toczona wśród ekonomistów dotyczy także kosztów wsparcia płynnościowego. W normalnych warunkach cena płynności dostarczanej przez bank centralny na rynek finansowy (w ramach operacji otwartego rynku) ustalana jest najczęściej w sposób konkurencyjny w trybie przetargu. W czasie zaburzeń w systemie finansowym banki centralne rezygnowały z trybu aukcyjnego zastępując go pełnym pokryciem zgłaszanego przez banki komercyjne popytu na ustalonych przez władze monetarne warunkach cenowych. Przy wsparciu udzielanym pojedynczej instytucji zgodnie z założeniami klasycznymi cena powinna mieć charakter opłaty karnej, zniechęcającej do korzystania z pomocy banku centralnego. Jednak koszt pomocy nie powinien pogłębiać problemów finansowych zagrożonego podmiotu<sup>15</sup>.

Wątpliwości budzi też kwalifikacja papierów wartościowych, stanowiących zabezpieczenie pożyczki ostatniej instancji. W warunkach kryzysu banki centralne łagodziły warunki dostępu do płynności między innymi na drodze obniżania wymogów jakościowych dotyczących przyjmowanych, jako zabezpieczenie kredytów papierów wartościowych<sup>16</sup>. Z punktu widzenia banku centralnego rodzi to ryzyko związane z upadłością emitentów. Ponadto, stawia

<sup>13</sup> M. Zygierewicz, *Pożyczkodawca...*, s. 60.

<sup>14</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa...*, s. 57.

<sup>15</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 194.

<sup>16</sup> P. Cour-Thimann, B. Winkler, *The ECB's Non-Standard monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure*, European Central Bank Working Paper Series, No. 1528, Frankfurt 2013, s. 9.

wymagania dotyczące posiadania kompetencji i umiejętności w zakresie wyceny papierów dłużnych. W sytuacjach skrajnych, bank centralny może zdecydować się na ustanowienie zabezpieczenia udzielanej pożyczki na portfelu kredytowym ratowanej instytucji. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie powinno być stosowane tylko w ostateczności. Portfel kredytowy jest niezwykle trudny do wyceny ze względu na brak możliwości odniesienia się do transakcji rynkowych. W sytuacji aplikowania banku o wsparcie płynnościowe nie ma także czasu na dokonywanie analizy ryzyka kredytowego poszczególnych wierzycieli. Bank centralny ponadto nie ma wiedzy o sytuacji finansowej klientów ratowanego banku. Decydując się na przyjęcie tego rodzaju zabezpieczenia, władze monetarne podejmują wysokie ryzyko kredytowe.

W trakcie kryzysu finansowego, wobec wyczerpania się możliwości stosowania tradycyjnych instrumentów polityki monetarnej (krótkoterminowe stopy procentowe banku centralnego osiągnęły poziom zera i niektóre kanały transmisji impulsów monetarnych do sfery realnej okazały się niedrożne), banki centralne (w tym System Rezerwy Federalnej i Europejski Bank Centralny) rozpoczęły stosowanie programów „luzowania ilościowego”, które w istocie oznaczały dostarczanie dodatkowej płynności do sektora finansowego. Charakter tych interwencji był prewencyjny, a efekt podobny do tradycyjnego LOLR. Pomoc jednak była kierowana równocześnie do bardzo wielu podmiotów, którym zagrażała utrata płynności. Zasadniczą różnicą pomiędzy tradycyjnym wsparciem płynnościowym, w ramach funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (oprócz skali udzielanej pomocy), była przyczyna utraty płynności przez banki (i inne instytucje finansowe). Nie był to klasyczny „run na kasy” wywołany paniką, która wybuchła wśród klientów (depozytariuszy). W związku ze zmianą modelu finansowania aktywnej działalności banków, zmieniła się również struktura pozyskiwanych źródeł finansowania. W dużej mierze były to krótkoterminowe, niezabezpieczone pożyczki zaciągane na rynku międzybankowym. Wybuch kryzysu spowodował spadek zaufania między podmiotami operującymi w tym sektorze rynku pieniężnego, a także zahamowanie zawierania na nim transakcji. Wywołało to powszechny kryzys braku płynności. Interwencje banków centralnych miały na celu jego zażegnanie.

Jedną z zasadniczych różnic pomiędzy klasyczną funkcją pożyczkodawcy ostatniej instancji a działaniami podejmowanymi przez banki centralne w trakcie kryzysu było udzielanie wsparcia płynnościowego dużym, ważnym dla stabilności systemu finansowego podmiotom, bez względu na ich wypłacalność. Jednocześnie do tego typu podmiotów, zbyt dużych by upaść (*too big to fail*), dostarczano wsparcie kapitałowe ze strony rządów<sup>17</sup>. Podejmując de-

<sup>17</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa...*, s. 63.

czyje o zasileniu w płynność dużych, ważnych systemowo podmiotów banki centralne brały pod uwagę ich wpływ na sprawność funkcjonowania systemu płatniczego i konsekwencje ich upadku dla całego rynku finansowego. Ze względu na rozmiary działalności zagrożonych instytucji koszty wsparcia płynnościowego dla banków centralnych (i dla podatników) byłyby bardzo wysokie. Ponadto w przestrzeni publicznej były artykułowane liczne głosy o etycznej wątpliwości przyjętych rozwiązań. Obrazuje to stwierdzenie o prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat. W konsekwencji, zainicjowano działania mające doprowadzić do podziału na mniejsze podmioty instytucji zbyt dużych by upaść. W przyszłości, w przypadku kryzysów finansowych powinno to sprzyjać ograniczeniu kosztów ponoszonych na ratowanie zagrożonych instytucji<sup>18</sup>.

Banki centralne w ramach niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej, uruchamianych w trakcie kryzysu dokonywały również zakupów długoterminowych papierów dłużnych instytucji komercyjnych, dostarczając w ten sposób płynność do wybranych segmentów rynku kapitałowego. Oznaczało to, że bank centralny, pełniąc funkcję LOLR, wyszedł poza tradycyjny jej zakres, ograniczający się do rynku pieniężnego. W literaturze pojawiło się nowe określenie dla tego typu aktywności władz monetarnych – inwestor ostatniej instancji<sup>19</sup>.

Po upadku systemu z Bretton Woods, globalizacja przepływów finansowych wpłynęła na wzrost zaangażowania banków komercyjnych na rynkach walutowych. W trakcie kryzysu problemy z brakiem płynności dotknęły również walutowego rynku międzybankowego. Wzrost awersji do ryzyka i realizowanie transakcji tylko w formie zabezpieczonej, spowodowały wzrost kosztów oraz ograniczenie dostępności pożyczek w walutach obcych<sup>20</sup>. Ze strony krajowych banków komercyjnych pojawiło się zapotrzebowanie na wsparcie płynnościowe w popularnych walutach obcych. Spowodowało to zaangażowanie się banków centralnych w porozumienia *swap'owe*. Pozwoliły one na dostarczenie płynności walutowej na rynki krajowe. Tym samym funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji uległa umiędzynarodowieniu<sup>21</sup>. W literaturze spotyka się wręcz stwierdzenie o konieczności istnienia międzynarodowego pożyczkodawcy ostatniej instancji (*International Lender of Last Resort*)<sup>22</sup>.

Narodowy Bank Polski występując w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji kieruje się zasadą konstruktywnej niejednoznaczności<sup>23</sup>. Oznacza to, że

<sup>18</sup> J. Kolesnik, *Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015, s. 99–120.

<sup>19</sup> Z. Polański, *Przemiany funkcji...*, s. 101.

<sup>20</sup> B. Dudkiewicz, *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 102–103.

<sup>21</sup> Z. Polański, *Przemiany funkcji...*, s. 106–107.

<sup>22</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 202.

<sup>23</sup> Tamże, s. 195.



bank każdorazowo określa, czy udzieli wsparcia płynnościowego konkretnemu podmiotowi, i na jakich zasadach. Ogólne procedury dotyczą udzielania przez NBP kredytu refinansowego. Pożyczka ostatniej instancji jest traktowana jako swoista modyfikacja tego typu kredytu. Zasady udzielania wsparcia bankom określone są w przepisach ustawy o Narodowym Banku Polskim w art. 42<sup>24</sup>. NBP może udzielić kredytu bankom w celu uzupełnienia ich zasobów finansowych. Kredyt jest udzielany w oparciu o ocenę zdolności pożyczkobiorcy do spłaty wraz z uwzględnieniem wartości przedstawianego zabezpieczenia. Narodowy Bank Polski przyjmuje, jako zabezpieczenie udzielonego kredytu refinansowego wybrane instrumenty finansowe w postaci cesji wierzytelności kredytowych, przewłaszczenia na papierach wartościowych, gwarancji bankowych czy gwarancji Skarbu Państwa.

W 2015 r. Narodowy Bank Polski podjął decyzję o udzieleniu wsparcia płynnościowego w ramach funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Podmiotem aplikującym o udzielenie pomocy był Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank). Od 11 sierpnia 2015 r. był objęty zarządem komisarycznym ze strony Komisji Nadzoru Finansowego (KNF)<sup>25</sup>. Komisja Nadzoru Finansowego 13 sierpnia poinformowała NBP (oraz Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. i Bankowy Fundusz Gwarancyjny) o pogorszeniu sytuacji płynnościowej banku i ewentualności wsparcia płynnościowego. SK Bank utracił płynność 18 sierpnia i zwrócił się z wnioskiem do banku centralnego o udzielenie w trybie art. 42 ustawy o Narodowym Banku Polskim kredytu refinansowego<sup>26</sup>. NBP posiłkując się opinią KNF (dotyczącą wartości aktywów SK Banku) oraz mając na uwadze<sup>27</sup>:

- wystąpienie „runu na kasy” i gwałtowny odpływ depozytów z SK Banku (kwota wypłat w ciągu pierwszych dni po wprowadzeniu zarządu komisarycznego sięgnęła blisko 1 mld złotych);
- znaczący udział w portfelu SK Banku depozytów instytucji sektora publicznego, nie objętych gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
- przygotowywany przez zarząd komisaryczny program postępowania naprawczego w stosunku do SK Banku;

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.

<sup>25</sup> *Harmonogram działań UKNF wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 23 listopada 2015 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/HARMONOGRAM\\_SBRzR\\_21\\_11\\_2015\\_43598\\_60559.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/HARMONOGRAM_SBRzR_21_11_2015_43598_60559.pdf), (dostęp: 10.03.2018).

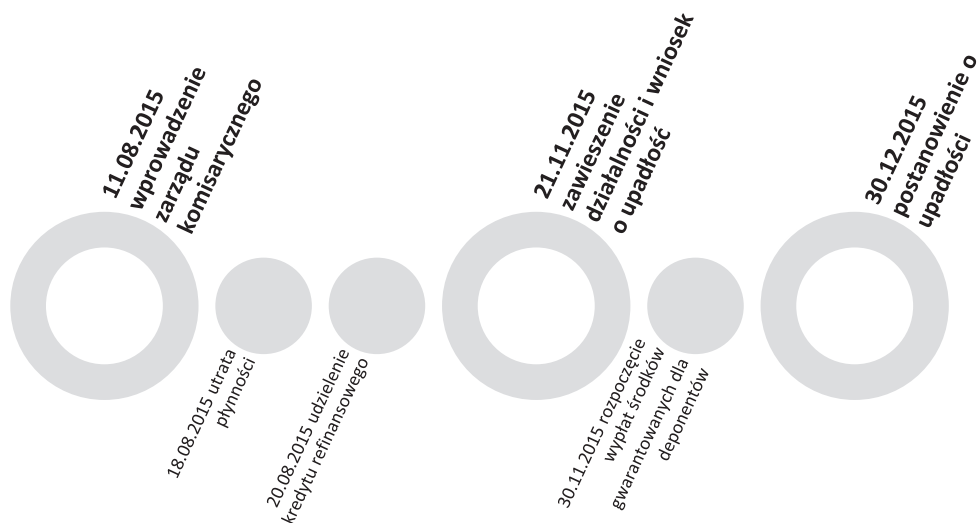
<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.

<sup>27</sup> *Odpowiedź na interpelację Posła na Sejm RO, Pana Jerzego Polaczka w sprawie wyjaśnień dotyczących przyczyn upadłości i oceny sprawowania nadzoru przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego największego banku spółdzielczego w Polsce SK Banku*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=161EE537>, (dostęp: 10.03.2018).



podjął decyzję (20 sierpnia) o udzieleniu wnioskodawcy kredytu refinansowego. Celem przyświecającym bankowi centralnemu była „ochrona stabilności krajowego systemu bankowego, a w szczególności sektora bankowości spółdzielczej”<sup>28</sup>. Kwota wsparcia wynosiła 500 mln zł. Kredyt był zabezpieczony w postaci cesji wierzytelności z kredytów będących w portfelu kredytowym SK Banku oraz w połowie gwarancją Skarbu Państwa (o wartości 250 mln zł)<sup>29</sup>. Przyjęcie takiej formy zabezpieczenia sprawiło, że ryzyko finansowe zostało w całości przejęte przez instytucje publiczne – Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski. Ryzyko to zmaterializowało się, ponieważ mimo udzielonego wsparcia płynnościowego 21 listopada 2015 r. Komisja Nadzoru Bankowego zawiesiła działalność SK Banku i wystąpiła z wnioskiem o ogłoszenie jego upadłości<sup>30</sup>. Poniżej (Rysunek 2.) została przedstawiona chronologia wydarzeń związanych z upadłością banku.

**Rysunek 2.** Chronologia wydarzeń związanych z upadłością SK Banku



Źródło: opracowanie własne

<sup>28</sup> *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2015 roku*, NBP, Warszawa 2016, s. 35.

<sup>29</sup> *NIK o nadzorze KNF nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-nadzorze-knf-nad-bankiem-w-wolominie.html>, (dostęp: 15.04.2018).

<sup>30</sup> *Zawieszenie działalności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf\\_176874\\_KNF\\_SBRzR\\_Wolomin\\_zawieszenie\\_i\\_wniosek\\_o\\_upadlosc\\_53582.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_176874_KNF_SBRzR_Wolomin_zawieszenie_i_wniosek_o_upadlosc_53582.pdf), (dostęp: 15.04.2018).

Doświadczenia Narodowego Banku Polskiego, wypływające z procesu ratowania SK Banku zdają się wskazywać na ogromne znaczenie dostępu do rzetelnej informacji o faktycznej sytuacji finansowej banku. Wiele głosów (w tym Najwyższa Izba Kontroli<sup>31</sup>) wskazuje na błędną diagnozę stanu faktycznego, jako przyczynę podjęcia decyzji o zaangażowaniu środków publicznych w ratowanie upadającego banku. Należy jednak pamiętać, że cel w postaci utrzymania stabilności sektora finansowego może być dla banku centralnego kluczowy przy udzielaniu kredytu refinansowego.

Wnioski wypływające z doświadczeń ostatnich lat, związane z wykonywaniem przez banki centralne funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji są różnorodne. Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego wskazują, że władze monetarne w przypadku zaburzeń na rynku powinny działać dwutorowo. Dostarczać płynność do pojedynczych instytucji zagrożonych jej utratą (abstrahując w tym miejscu od przyczyn powstawania problemów z płynnością) i w tym samym czasie, wspierać całe rynki zasilając je w dodatkowe, płynne rezerwy. Tylko w ten sposób bank centralny może ograniczać skalę i skutki kryzysu<sup>32</sup>.

Kolejna uwaga jest związana ze skutkami globalizacji i wzrostu znaczenia międzynarodowych rynków walutowych. Konsekwencją tych procesów jest konieczność zapewnienia przez banki centralne podmiotom krajowym możliwości dostępu do płynności w walutach obcych. Służą temu porozumienia *swap'owe* zawierane pomiędzy bankami centralnymi. Tym samym funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji zyskuje zupełnie nowy wymiar. Warto przy tej okazji wskazać na coraz intensywniej zachodzący proces umiędzynarodowiania bankowości centralnej, nie tylko w sferze polityki pieniężnej. I wreszcie doświadczenia kryzysu wskazały na problemy, jakie może stwarzać wydzielenie nadzoru mikroostrożnościowego z banku centralnego. Jego władze, nawet nosząc się z zamiarem udzielenia pomocy pojedynczym podmiotom, mają ograniczony dostęp do informacji o ich kondycji ekonomicznej. Wobec tego decyzje, dotyczące uruchomienia procedury udzielania pożyczek ostatniej instancji, są obciążone wyższym ryzykiem i mogą generować wysokie koszty.

## 2. Rola banku centralnego w systemie płatniczym

Dobrze zorganizowany, sprawnie i bezpiecznie działający system płatniczy, to jest warunek nie tylko prawidłowego funkcjonowania sfery realnej gospodarki, lecz także stabilności systemu finansowego. Ta stabilność pozwala

<sup>31</sup> NIK o nadzorze KNF nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-nadzorze-knf-nad-bankiem-w-wolominie.html>, (dostęp: 15.04.2018).

<sup>32</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 187.

bankom centralnym realizować politykę pieniężną, zapewnia płynność i efektywną alokację kapitałów<sup>33</sup>. System płatniczy obejmuje instrumenty, procedury, instytucje oraz rozwiązania technologiczne, umożliwiające wymianę danych, dokumentów niezbędnych do przekazywania środków pieniężnych i papierów wartościowych między uczestnikami systemu<sup>34</sup>. W stosunku do systemu płatniczego bank centralny pełni trzy zasadnicze funkcje:

1. operacyjną, polegającą na zapewnieniu sprawności rozliczeń;
2. regulacyjną, związaną z ustanawianiem reguł, procedur i przepisów dotyczących różnych aspektów funkcjonowania systemu płatniczego;
3. nadzorczą, związaną z ograniczaniem ryzyka przy jednoczesnym wspieraniu rozwiązań efektywnych i bezpiecznych.

Funkcja operacyjna, realizowana w systemie płatniczym przez banki centralne, jest powiązana ze szczególnym charakterem systemów rozliczeń międzybankowych, polegającym na<sup>35</sup>:

- wysokich kosztach zbudowania i funkcjonowania systemu rozliczeń międzybankowych;
- konieczności zapewnienia dostępu do najnowocześniejszych rozwiązań technicznych związanych z transferem i ochroną danych;
- konieczności zagwarantowania dla wszystkich uczestników zasad jednakowego dostępu do systemu rozliczeń;
- przeniesieniu znaczenia z zyskowności na efektywność i bezpieczeństwo działania systemu;
- oparciu działania systemu o zaufanie i autorytet operatora,
- znaczeniu systemu dla przeprowadzania operacji polityki pieniężnej;
- powiązaniu zaufania do wartości pieniądza ze sprawnym działaniem systemu płatniczego;
- konieczności zapewnienia nieograniczonego dostępu do płynności tak, aby zawsze rozrachunek mógł zostać przeprowadzony;
- konieczności minimalizowania ryzyka kredytowego operatora.

Wskazane elementy oraz prowadzenie przez bank centralny rachunków bankowych banków komercyjnych (funkcja banku banków) wpływają na powierzenie roli operacyjnej w systemie płatniczym bankom centralnym. Warunkiem sprawnego działania systemu płatniczego jest niezawodność wykorzystywanych rozwiązań technologicznych. I w tym przypadku, także banki centralne są podmiotami, które najlepiej mogą dbać o stosowanie procedur zabezpieczających. Praktyka wskazuje, że tworzą procedury awaryjne pozwalające na obsługę systemów płatniczych, nawet w warunkach kryzysowych. Ponieważ banki centralne prowadzą rachunki banków komercyjnych, to mogą

<sup>33</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 139–140.

<sup>34</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa...*, s. 63.

<sup>35</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 142.

samodzielnie w warunkach zaburzeń wydłużyć działanie systemu rozliczeń. Ponadto, będąc instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, mogą monitorować zagrożenia ze strony instytucji finansowych w celu zapewnienia działania systemu płatniczego.

Narodowy Bank Polski, zgodnie z art. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim, odpowiada za organizowanie rozliczeń pieniężnych<sup>36</sup>. Sam bank centralny jest operatorem dwóch systemów płatności wysokokwotowych: SORBNET2 i TARGET2 – NBP. SORBNET2 rozpoczął działanie w 2013 r., zastępując działający od 1996 r. system SORBNET. System SORBNET2 jest systemem rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (system RTGS *Real Time Gross Settlement*). Rozliczenia są przeprowadzane na rachunkach bankowych prowadzonych w NBP<sup>37</sup>. Zlecenia realizowane w systemie dotyczą:

- transakcji przeprowadzanych na rynku międzybankowym złotowym i walutowym;
- transakcji na rynku papierów wartościowych;
- rozrachunku związanego z wymianą zleceń za pośrednictwem Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. w ramach systemu Elixir;
- transakcji zawieranych z bankiem centralnym.

Na koniec 2016 r. uczestnikami systemu SORBNET2 było 49 podmiotów. Średnio dziennie realizowane było ponad 15 tys. zleceń (łącznie w całym 2016 r. blisko 4 mln zleceń na kwotę blisko 71 mld zł)<sup>38</sup>.

System TARGET2 – NBP (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*) jest międzynarodowym, funkcjonującym dla waluty euro, międzybankowym systemem RTGS<sup>39</sup>. Narodowy Bank Polski jest jego bezpośrednim uczestnikiem. Na koniec 2016 r. uczestnikami systemu były 23 podmioty. W 2016 r. zrealizowano w systemie blisko 1,4 mln zleceń (średnio dziennie ponad 5 tys.), na łączną kwotę blisko 840 mld euro<sup>40</sup>.

Funkcja regulacyjna w obrębie systemu płatniczego związana jest w wprowadzaniem przez bank centralnych reguł, zasad i procedur funkcjonowania systemów i schematów płatniczych. Można ją również interpretować rozszerzająco, włączając zadania w postaci inicjowania zmian odpowiednich regulacji (funkcja katalizatora zmian), nawet jeżeli ich wprowadzanie leży poza kompetencjami władz monetarnych. Zakres regulacji dotyczy zwykle zasad i warunków prowadzenia rachunków bankowych przez bank centralny, zasady numeracji rachunków bankowych czy zasad przeprowadzania rozliczeń

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.

<sup>37</sup> SORBNET2. *Zasady funkcjonowania systemu*, NBP, Warszawa 2017, s. 7–10.

<sup>38</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2016 r.*, NBP, Warszawa 2017, s. 16.

<sup>39</sup> RTGS (ang. Real-Time Gross Settlement).

<sup>40</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2016 r.*, NBP, Warszawa 2017, s. 23 – 24.

międzybankowych. Funkcja katalizatora zmian oznacza uczestnictwo przedstawicieli banku centralnego w ciałach opiniotawczo-doradczych działających w strukturze instytucjonalnej systemu finansowego<sup>41</sup>.

W ramach realizacji funkcji regulacyjnej, Zarząd Narodowego Banku Polskiego wydał uchwałę w sprawie warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków przez Narodowy Bank Polski<sup>42</sup>. Prezes Zarządu NBP uregulował w formie zarządzenia sposób przeprowadzania rozrachunków i rozliczeń międzybankowych<sup>43</sup> oraz zasady numeracji rachunków bankowych<sup>44</sup>. Zadanie inicjowania zmian w systemie płatniczym NBP realizuje m.in. przez powołanie i udział w pracach Rady ds. Systemu Płatniczego. Jest to organ opiniotawczo-doradczy, działający przy Zarządzie NBP od 1998 r. W skład tej rady, oprócz przedstawicieli banku centralnego, wchodzi również osoby oddelegowane przez Ministra Finansów, Komisję Nadzoru Finansowego, Krajową Izbę Rozliczeniową S.A. i Związek Banków Polskich. Podstawowym celem rady jest koordynacja prac wszystkich reprezentowanych w niej instytucji. Oprócz tego rada zajmuje się przygotowywaniem analiz funkcjonowania systemu płatniczego, dokonywaniem bieżących ocen jego działania oraz proponowaniem rozwiązań mających na celu poprawę jego efektywności i bezpieczeństwa<sup>45</sup>.

Funkcja nadzoru nad systemem płatniczym, realizowana przez banki centralne, ma charakter prewencyjny. Polega ona na monitorowaniu systemu, jako całości, z wyłączeniem nadzoru nad poszczególnymi instytucjami. Ten rodzaj nadzoru często jest określany mianem *oversight*. Cele nadzoru nad systemem płatniczym to, z jednej strony zapewnienie należytego (sprawnego i bezpiecznego) funkcjonowania systemu, a z drugiej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Zadaniem banku centralnego jest nie tylko sam nadzór, lecz także podejmowanie działań, mających na celu ograniczanie ryzyka funkcjonowania systemu płatniczego. W literaturze są wskazywane cztery główne rodzaje ryzyka dla systemu płatniczego<sup>46</sup>. Są to:

<sup>41</sup> Przykładem może być uczestnictwo przedstawicieli Narodowego Banku Polskiego w pracach Rady ds. Systemu Płatniczego.

<sup>42</sup> Uchwała nr 9/2013 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 maja 2013 w sprawie warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków przez Narodowy Bank Polski, Dz. Urz. NBP z 24 maja 2013 r., poz. 8.

<sup>43</sup> Zarządzenie Nr 30/2017 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie sposobu przeprowadzania rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych, Dz. Urz. NBP z 26 października 2017 r., poz. 21.

<sup>44</sup> Zarządzenie Nr 7/2017 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie sposobu numeracji banków i rachunków bankowych, Dz. Urz. NBP z 20 lutego 2017 r., poz. 3.

<sup>45</sup> Uchwała Nr 14/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie powołania przy Zarządzie Narodowego Banku Polskiego organu opiniotawczo – doradczego o nazwie Rada ds. Systemu Płatniczego, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/rada/rada.html>, (dostęp: 15.04.2018).

<sup>46</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 144.

1. ryzyko kredytowe, związane z brakiem przepływu środków w przypadku upadłości dłużnika;
2. ryzyko płynności, związane z przekazaniem środków z opóźnieniem lub w niepełnej wysokości;
3. ryzyko prawne, związane z brakiem przepływu środków w przypadku błędnej interpretacji obowiązujących regulacji;
4. ryzyko systemowe, związane z wrażliwością systemu finansowego na zaburzenia działania systemu płatniczego.

W ramach sprawowanego nadzoru bank centralny opracowuje i publikuje analizy działania systemu płatniczego. Pozwala to na zwiększenie przejrzystości działania banku i wzrost zaufania uczestników systemu do jego sprawności i niezawodności. Ponadto, jest to wygodny kanał komunikowania przez władze monetarne inicjatyw, dotyczących poprawy efektywności działania systemu płatniczego. Systematyczne publikowanie raportów i analiz pozwala również wskazywać potencjalne zagrożenia i nakłaniać uczestników systemu do podejmowania działań zapobiegających ich materializacji.

Narodowy Bank Polski w ramach sprawowanego nadzoru monitoruje działania systemów płatności, systemów rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych, schematów płatności. Czuwa również nad funkcjonowaniem usług *acquiringu* (polegających na akceptowaniu i przetwarzaniu transakcji płatniczych z wykorzystaniem instrumentów płatniczych, a przede wszystkim obsłudze autoryzacji oraz przesyłaniu zleceń do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności)<sup>47</sup>. Szczególnym nadzorem są objęte systemowo ważne systemy płatnicze, do których NBP zalicza systemy płatności wysokokwotowych (SORBNET2, TARGET2 – NBP) i największy pod względem liczby realizowanych zleceń system płatności detalicznych (Elixir)<sup>48</sup>. Lista narzędzi wykorzystywanych do sprawowania nadzoru jest obszerna, a obejmuje m.in.<sup>49</sup>:

- wydawanie zgody na prowadzenie lub zmianę zasad funkcjonowania systemu płatności oraz decyzji o trwałym lub czasowym cofnięciu zgody;
- wydawanie zgody na prowadzenie lub zmianę zasad funkcjonowania schematu płatności oraz decyzji o trwałym lub czasowym cofnięciu zgody;
- wydawanie opinii na temat udzielenia zezwolenia na działanie krajowej instytucji płatniczej, izby rozliczeniowej lub rozrachunkowej;
- dokonywanie ocen funkcjonowania systemów, schematów oraz świadczenia usługi *acquiringu*;

<sup>47</sup> *Nadzór systemowy w zakresie systemu płatniczego*, NBP, Warszawa 2017, s. 4.

<sup>48</sup> *Lista systemów płatności podlegających nadzorowi systemowemu Prezesa NBP*, <http://www.nbp.pl/systemplatniczy/nadzor/lista-systemow-i-schematow.pdf?v=4>, (dostęp: 15.04.2018).

<sup>49</sup> *Polityka sprawowania przez Narodowy Bank Polski nadzoru systemowego w zakresie systemu płatniczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2017, s. 22.



- monitorowanie funkcjonowania systemów, schematów oraz świadczenia usług *acquiringu*;
- wydawanie zaleceń podmiotom prowadzącym systemy, schematy oraz świadczącym usługi *acquiringu*.

Co roku Narodowy Bank Polski publikuje raport podsumowujący działania nadzorcze i zawierający ogólną ocenę systemu płatniczego<sup>50</sup>. Jak dotąd jego funkcjonowanie było stabilne i bezpieczne, a rozrachunki i rozliczenia były przeprowadzane sprawnie. Raport jest uzupełnieniem znacznie obszerniejszego materiału, publikowanego co pół roku, jakim jest *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego*<sup>51</sup>. Ta publikacja zawiera zarówno informacje o charakterze statystycznym dotyczące struktury i dynamiki ilości i wartości zleceń obsługiwanych w poszczególnych systemach, jak i przedstawia najważniejsze wydarzenia mające wpływ na funkcjonowanie systemu płatniczego.

Należy, poruszając kwestie związane z rolą banku centralnego w obrębie systemu płatniczego, wskazać na tradycyjną, historycznie najstarszą funkcję emisyjną. Władze monetarne we współczesnych gospodarkach mają zwykle, na gruncie rozwiązań prawnych, zagwarantowane wyłączne prawo emisji pieniądza krajowego. W przypadku Narodowego Banku Polskiego jest to uprawnienie wynikające z zapisów art. 4 ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>52</sup>. Uprawnienie to jest związane z obowiązkiem dbania o wysoką jakość pieniądza. Oznacza to stosowanie ciągłego monitoringu skuteczności stosowanych, przede wszystkim w banknotach zabezpieczeń oraz wprowadzania procedur pozwalających na wycofanie z obiegu zużytych (zniszczonych) znaków pieniężnych. Według danych Narodowego Banku Polskiego, liczba wykrytych fałszerstw na 1 mln sztuk banknotów w obiegu wynosiła w 2016 r. 2,68 przy ponad 1,9 mld sztuk banknotów pozostających w obiegu<sup>53</sup>. Wyrazem dbałości polskiego banku centralnego o jakość pieniądza w obiegu jest przygotowanie i opublikowanie przez NBP standardów postępowania z banknotami w obrocie gotówkowym<sup>54</sup>. Określają one zasady dotyczące oceny jakościowej pieniądza obiegowego, pod kątem wycofania z obiegu sztuk nadmiernie zniszczonych lub uszkodzonych.

### 3. Bank centralny wobec problemu stabilności monetarnej

Mimo zastrzeżeń, co do roli polityki pieniężnej w zapewnianiu stabilności systemu finansowego, wydaje się, że współcześnie panuje zgodność, co do

<sup>50</sup> *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego za 2016 r.*, NBP, Warszawa 2017, s. 15.

<sup>51</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2017 r.*, NBP, Warszawa 2017.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938.

<sup>53</sup> *Raport Roczny 2016*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2017, s. 46.

<sup>54</sup> *Rekomendowane przez Narodowy Bank Polski standardy postępowania z banknotami w obrocie gotówkowym*, [http://www.nbp.pl/banknoty\\_i\\_monety/Standardy.pdf](http://www.nbp.pl/banknoty_i_monety/Standardy.pdf), (dostęp: 10.05.2018).



tę, że stabilność monetarna nie daje gwarancji stabilności finansowej, ale jest elementem jej sprzyjającym. Stąd, opisując rolę banku centralnego dla zapewnienia sprawnego i efektywnego działania systemu finansowego, należy również dokonać analizy jego działań, by utrzymać stabilność monetarną.

Podstawowym celem banku centralnego we współczesnej gospodarce jest dbanie o stabilny poziom cen, czyli utrzymywanie stabilności monetarnej. W strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (a ten rodzaj strategii jest realizowany przez wiele banków centralnych począwszy od ostatniej dekady XX w.) władze monetarne wykorzystują do jego osiągnięcia krótkoterminowe stopy procentowe (oraz różne narzędzia polityki pieniężnej). Stosowana przez władze monetarne wielu państw, strategia polityki pieniężnej wywodzi się z podstaw teoretycznych nowej syntezy neoklasycznej<sup>55</sup>. A jest oparta na poniższych założeniach:

- luka popytowa jest miarą reakcji gospodarki na wstrząsy i zależy od poziomu stopy procentowej;
- w krótkim okresie sztywności płac i cen powodują, że polityka pieniężna może wywierać wpływ na sferę realną gospodarki, co oznacza, że w krótkim okresie pieniądź nie jest neutralny;
- w długim okresie pieniądź jest neutralny, a polityka pieniężna wpływa wyłącznie na poziom inflacji;
- polityka gospodarcza, a zwłaszcza polityka pieniężna powinna być prowadzona w oparciu o reguły. Najważniejszą wśród nich jest reguła Taylora, opisująca związek między krótkookresową nominalną stopą procentową a luką popytową i luką inflacji.

Bank centralny w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) dąży do osiągnięcia w średnim horyzoncie czasowym, numerycznie wskazanego poziomu inflacji; zwykle zbliżonego do 2%. Bank centralny, realizując strategię BCI, prognozuje przyszły poziom inflacji, porównuje go z wybranym poziomem celu inflacyjnego i dostosowuje do sytuacji prowadzoną politykę pieniężną<sup>56</sup>. Władze monetarne wyznaczają poziom krótkoterminowych stóp procentowych banku centralnego, a wykorzystując kanały transmisji impulsów monetarnych starają się wywierać wpływ na sferę realną gospodarki. Zestaw współcześnie wykorzystywanych instrumentów polityki pieniężnej obejmuje rezerwy obowiązkowe, operacje otwartego rynku i operacje depozytowo-kredytowe oraz politykę informacyjną. Decyzje o czasie i warunkach uruchamiania poszczególnych narzędzi pozwalają władzom monetarnym kształtować sytuację płynnościową na pieniężnym rynku międzybankowym.

<sup>55</sup> I. Bludnik, *Polityka gospodarcza w modelu nowej syntezy neoklasycznej*, Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Oeconomica” Łódź 2011, nr 248, s. 54.

<sup>56</sup> D.K. Rosati, *Nowe tendencje w polityce pieniężnej po kryzysie finansowym 2008 – 2012*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 4(82), s. 482.

Z kolei polityka informacyjna, czyli środki i sposoby komunikowania się banku centralnego z uczestnikami rynku, jest instrumentem pozwalającym na kształtowanie oczekiwań inflacyjnych.

Do wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. zarówno wśród teoretyków, jak i wśród praktyków panowało powszechne przekonanie o skuteczności realizowanej strategii polityki pieniężnej i jej stabilizującym wpływie na całą gospodarkę<sup>57</sup>. Stabilność monetarna i stabilność systemu finansowego były traktowane jako cele komplementarne. Powszechnie uważano, że bank centralny, posługując się jednym instrumentem w postaci krótkoterminowej stopy procentowej, może zrealizować dwa cele i zapewnić oba rodzaje stabilności (co byłoby niezgodne z regułą Tinbergena)<sup>58</sup>. W praktyce jednak okazało się, że stabilność monetarna nie gwarantuje stabilności systemu finansowego<sup>59</sup>. Należy dodać, że stabilność systemu finansowego nie może być przez długi okres utrzymana bez stabilności monetarnej. Wynika to z tego, że rola tradycyjnej polityki pieniężnej, skoncentrowanej na utrzymaniu niskiej i stabilnej inflacji jest ważna, również w kontekście zapewnienia stabilności systemu finansowego. Jednak trzeba zwrócić uwagę, że polityka banku centralnego może być potencjalnym źródłem zaburzeń w systemie finansowym<sup>60</sup>. Zbyt długo utrzymywane niskie stopy procentowe mogą skłaniać inwestorów do ryzykownych zachowań w poszukiwaniu inwestycji, przynoszących wyższe stopy zwrotu. Wzrost cen aktywów i spadek kosztów finansowania zewnętrznego może wpływać na złagodzenie warunków kredytowania i narastanie niestabilnych boomów kredytowych, które mogą stać się załączkiem kryzysu finansowego<sup>61</sup>. Dyskusja na temat roli, jaką powinny odgrywać banki centralne w sytuacji narastania bańki spekulacyjnej na rynku aktywów toczy się w literaturze od dawna. Ze względu na jej obszerność i wielowątkowość w tym miejscu zostaną zasygnalizowane tylko najważniejsze kwestie.

W obliczu narastania bańki spekulacyjnej, bank centralny może zdecydować się na interwencję i „przekłucie” narastającego „bąbla” (polityka *leaning against the wind*). Może to zrobić podnosząc stopy procentowe i wpływając na wzrost kosztów kredytu oraz równoczesny spadek cen aktywów. Zasadniczą wadą takiego rozwiązania jest sposób, w jaki decyzyja władz

<sup>57</sup> J. Czekaj, *Inflacja jako cel polityki pieniężnej*, [w:] *Finanse w rozwoju gospodarczym i społecznym*, red. J. Czekaj, S. Owsiak, PWE, Warszawa 2014, s. 37.

<sup>58</sup> Ch. Bean., *Discussion of „Applying an Inflation Targeting Lens to Macroprudential Policy Institutions”*, <http://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Discussion%20papers/2015/dp15-04.pdf>, (dostęp: 20.01.2016).

<sup>59</sup> *The Interaction of Monetary and Macroprudential Policy*, IMF, Washington 2013, s. 3.

<sup>60</sup> A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016, s. 67.

<sup>61</sup> M. Czaplicki, *Boomy kredytowe w gospodarkach wschodzących. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania*, NBP, „Materiały i Studia” 2012, z. 284, s. 13.

monetarnych oddziałuje na gospodarkę. Stopa procentowa nie jest instrumentem wpływającym selektywnego na wybrany segment rynku i skutki jej podniesienia są odczuwalne we wszystkich sektorach gospodarki, również tych wzrastających w sposób zrównoważony. Przekłuwanie bańki może, w skrajnym przypadku, doprowadzić do spowolnienia gospodarczego. Wyzwaniem dla władz monetarnych może być również właściwa ocena charakteru wzrostu cen aktywów: fundamentalnego czy spekulacyjnego, a także wybranie odpowiedniego momentu, by podjąć decyzję o podwyższeniu stóp procentowych i jej skali.

Drugie, możliwe podejście to jest czekanie przez władze monetarne na pęknięcie bańki i dopiero po nim następuje podjęcie interwencji (strategia *cleaning up*), polegającej wówczas na obniżeniu stóp procentowych, w celu poluzowania polityki pieniężnej i dostarczeniu dodatkowej płynności na rynek. Bank centralny, zgodnie z tym podejściem, powinien reagować na zmiany cen aktywów, ale tylko w takim stopniu, w jakim wpływają na zmianę przyszłego poziomu inflacji. Gdy prognoza uwzględnia dynamikę, to cena aktywów nie wpływa na reakcję władz monetarnych<sup>62</sup>. Zasadniczą wadą związaną ze strategią *cleaning up* jest możliwość prowadzenia przez zbyt długi czas, dość intensywnej ekspansywnej polityki pieniężnej, co może sprzyjać narastaniu niestabilnych *boomów* kredytowych.

Narodowy Bank Polski od 1998 r. realizuje strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Po okresie dezinfacji lat 90. XX w., od 2003 r. cel inflacyjny został ustalony na poziomie 2,5% inflacji (mierzonej wskaźnikiem cen dóbr i usług konsumenta, *consumer price index* CPI) w dopuszczalnym korytarzu wahań  $\pm 1$  pkt. proc<sup>63</sup>. Organem banku, odpowiedzialnym za realizację polityki pieniężnej, jest dziesięcioosobowa Rada Polityki Pieniężnej (RPP), na której czele stoi Prezes NBP. Cel inflacyjny NBP stara się osiągnąć, wykorzystując, jako podstawowy instrument polityki pieniężnej, krótkoterminowe stopy procentowe. Stopa referencyjna ustalana przez RPP stała się minimalnym oprocentowaniem krótkoterminowych operacji otwartego rynku<sup>64</sup>. W celu ograniczenia wahań stóp procentowych Narodowy Bank Polski wykorzystuje przeprowadzane z bankami komercyjnymi operacje depozyto-wo-kredytowe. Jako dodatkowy instrument polityki monetarnej NBP jest traktowana rezerwa obowiązkowa. Jednak znaczenie rezerwy, jako instrumentu prowadzenia polityki pieniężnej, ulega zmianie. W systemie bankowym, stopniowo z narzędzia absorpcji nadpłynności strukturalnej i operacyjnej, stała się narzędziem wygładzania wahań krótkoterminowych stóp

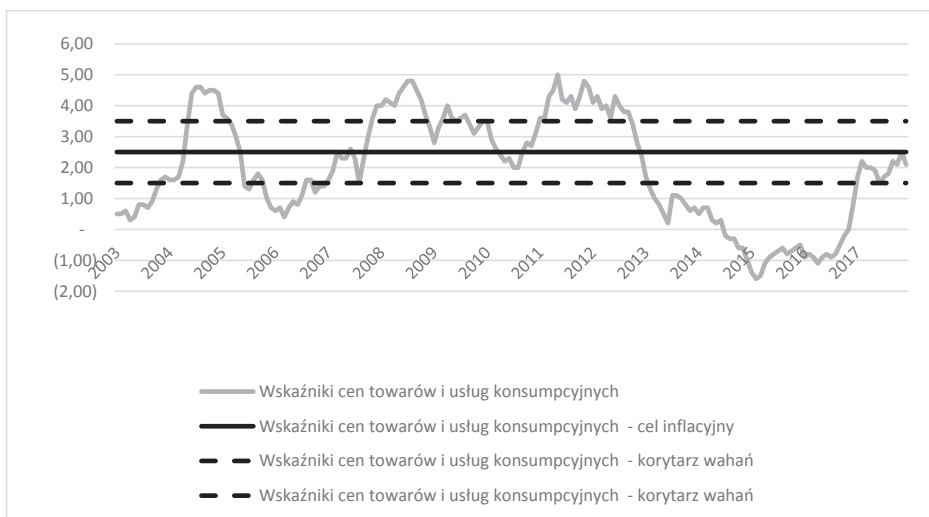
<sup>62</sup> D.K. Rosati, *Nowe tendencje...*, s. 485.

<sup>63</sup> *Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku*, [www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/strategia](http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/strategia), (dostęp: 15.03.2018), s. 12.

<sup>64</sup> P. Szpunar, *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000., s. 272–273.

procentowych banku centralnego<sup>65</sup>. Poniżej (Wykres 2.) zostały zaprezentowane dane dotyczące poziomu inflacji w Polsce w latach 2003–2017.

**Wykres 2.** Poziom inflacji CPI w latach 2003–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, (dostęp: 23.04.2018).

Zaprezentowane dane wskazują na stosunkowo dużą zmienność poziomu inflacji. Jednak należy zauważyć, że znacząco nie odbiegała od celu inflacyjnego, a jej odchylenia miały charakter przejściowy, a w dużej mierze były spowodowane przez zmiany cen żywności i nośników energii, pozostające poza kontrolą krajowych władz monetarnych. Twierdzenie o dużej skuteczności Narodowego Banku Polskiego w zapewnianiu stabilności monetarnej, jako niezbędnego elementu stabilności finansowej wydaje się w pełni uzasadnione.

#### 4. Rola polityki komunikacyjnej banku centralnego w zapewnieniu stabilności monetarnej

Po przyjęciu przez banki centralne strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, polityka komunikacji władz monetarnych z rynkami finansowymi

<sup>65</sup> C. Reinhart, V. Reinhart, *On the Use of Reserve Requirements in Dealing with Capital Flow Problems*. [http://mpira.ub.uni-muenchen.de/13703/1/MPRA\\_paper\\_13703.pdf](http://mpira.ub.uni-muenchen.de/13703/1/MPRA_paper_13703.pdf), (dostęp: 30.03.2018), s. 5–7.

bardzo zyskała na znaczeniu<sup>66</sup>. Jej głównym celem jest wpływanie na oczekiwania uczestników rynku, co do przyszłego rozwoju sytuacji gospodarczej poprzez uczynienie działań władz monetarnych bardziej przejrzystymi i zrozumiałymi. Do realizacji polityki komunikacyjnej banki centralne wykorzystują wiele instrumentów, wśród których znaczące miejsce zajmują raporty, które są opracowywane przez będących pracownikami banku analityków.

Podobna strategia komunikacji z rynkiem, mająca zwiększyć przejrzystość i uczynić podejmowane przez bank centralny działania bardziej zrozumiałymi, jest realizowana także w stosunku do stabilności finansowej. Polityka przekazywania informacji dotyczących systemu finansowego i zagadnień jego stabilności uczestnikom życia gospodarczego może nie tylko budować wiarygodność banku, lecz także spełniać funkcje edukacyjne i informacyjne. A nade wszystko, może być również traktowana jako instrument prewencyjny o charakterze antycyklicznym<sup>67</sup>. Jego wymiar może być dwojaki:

- w okresie boomu wskazywanie na potencjalne zagrożenia – takie podejście jest, z punktu widzenia władz monetarnych, komfortowe, ponieważ potencjalny błąd w ocenie sytuacji (bank centralny ostrzega przed zagrożeniem, które nie zmaterializowało się w rzeczywistości) nie rodzi destrukcyjnych skutków dla reputacji,
- w okresie destabilizacji „łagodzenie” komunikatu o stabilności systemu, aby nie wywołać paniki na rynku – w tym przypadku ryzyko utraty reputacji po stronie władz monetarnych jest bardzo wysokie (jeżeli dojdzie do zjawisk negatywnych, przed którymi bank wcześniej nie ostrzegał).

Najważniejszym dokumentem, wykorzystywanym przez władze monetarne w polityce informacyjnej w zakresie stabilności systemu finansowego, jest raport o stabilności finansowej. Przygotowywany jest przez większość banków centralnych z częstotliwością co najmniej roczną (częściej raz na pół roku), a przedstawia sytuację w całym systemie oraz w poszczególnych jego segmentach. Szczególnym zadaniem tego opracowania jest wskazanie na istnienie (bądź nie) potencjalnych ryzyk i zagrożeń, które mogłyby działać destabilizująco na system. Opracowanie jest kierowane do szerokiego grona odbiorców, w tym do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, co przyczynia się do uzgodnienia obszarów odpowiedzialności i wypracowania wspólnych stanowisk. Często uzupełnieniem podstawowej części raportu są niewielkie, szczegółowe opracowania dotyczące interesujących aspektów funkcjonowania systemu finansowego.

<sup>66</sup> M. Rozkrut, *Polityka informacyjna banków centralnych*, [w:] *Polityka pieniężna*, red. A. Sławiński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 142.

<sup>67</sup> P. Smaga, *Rola banku...*, s. 132.

Narodowy Bank Polski opracowuje raporty o stabilności systemu finansowego od 2001 r. – pierwszy za okres od stycznia 2000 r. do czerwca 2001 r. Stopniowo wzrastała częstotliwość publikacji i od 2008 r. materiał przygotowywany jest dwa razy do roku. Raport zawiera część ogólną, charakteryzującą warunki funkcjonowania instytucji systemu finansowego oraz części szczegółowe poświęcone poszczególnym segmentom rynku. Podsumowaniem jest ocena ryzyk istniejących w polskim systemie finansowym wraz z rekomendacjami.

Raz do roku NBP publikuje dodatkowy materiał w postaci raportu o rozwoju systemu finansowego w Polsce. W tym opracowaniu są przedstawione segmenty rynku finansowego pod kątem obowiązujących regulacji, rozwiązań infrastrukturalnych oraz przyszłych tendencji<sup>68</sup>.

## Podsumowanie

Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności systemu finansowego jest wiodąca i obejmuje wiele różnych działań zarówno tych o charakterze prewencyjnym, zapewnienie stabilności monetarnej, dbanie o sprawne działanie systemu płatniczego i skuteczne komunikowanie się z rynkiem, jak i tych, o charakterze zarządzania kryzysowego, jak funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji. Ostatni kryzys finansowy sprawił, że banki centralne większą uwagę zaczęły zwracać na swoje działania, właśnie w obszarze systemu finansowego. Narodowy Bank Polski również skupia uwagę na tych działaniach, a świadczą o tym efekty i profesjonalizm podejmowanych działań.

W obszarze systemu płatniczego NBP sprawnie pełni trzy funkcje: regulacyjną, nadzorczą i operacyjną, będąc inicjatorem nowych rozwiązań, zwiększających sprawność i bezpieczeństwo całego systemu. Podobnie, pozytywnie należy ocenić jakość i organizację obrotu pieniężnego w Polsce.

Po wielu latach przerwy, na początku drugiej dekady XXI w., Narodowy Bank Polski po raz kolejny wystąpił w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji. Mimo kontrowersji i dyskusji, jakie toczą się wokół przebiegu całej procedury i jej zasadności wydaje się, że znaczenie wsparcia płynnościowego ze strony banku centralnego było wysokie i przyczyniło się do utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego. Być może nabyte w trakcie działań ratunkowych doświadczenia posłużą do usprawnienia i modyfikacji rozwiązań systemowych.

Polityka komunikacyjna Narodowego Banku Polskiego jest prowadzona w sposób przejrzysty już od wielu lat. Służy temu regularność i dbałość o wysoką jakość merytoryczną przygotowywanych opracowań. Raporty o rozwo-

<sup>68</sup> *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2016 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rozwoj2016.pdf>, (dostęp: 10.05.2018).



ju systemu finansowego, a także stabilności – są obszerne i obejmują istotne dla uczestników rynku zagadnienia.

Utrzymanie stabilności monetarnej jest głównym celem Narodowego Banku Polskiego. Realizując od ponad 20. lat strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, władze monetarne stale zapewniają polskiej gospodarce niski, i raczej stabilny, poziom inflacji, co w warunkach turbulentnego otoczenia jest zadaniem bardzo trudnym.

Podsumowując, Narodowy Bank Polski należycie wywiązuje się z zadań, jakie są mu przypisane, z racji dbania o stabilność systemu finansowego. To stanowi tym samym sprawne ogniwo w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski.

## Bibliografia

1. Bean Ch., *Discussion of „Applying an Inflation Targeting Lens to Macroprudential Policy Institutions”*, <http://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Discussion%20papers/2015/dp15-04.pdf>.
2. Bludnik, *Polityka gospodarcza w modelu nowej syntezy neoklasycznej*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica nr 248, Łódź 2011.
3. Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu. Warszawa 2010.
4. Cour-Thimann P., Winkler B., *The ECB's Non-Standard monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure*, European Central Bank Working Paper Series, Nr 1528, Frankfurt 2013.
5. Czaplicki M., *Boomy kredytowe w gospodarkach wschodzących. Przyczyny i sposoby przeciwdziałania*, NBP, „Materiały i Studia” 2012, z. 284.
6. Czekaj J., *Inflacja jako cel polityki pieniężnej*, [w:] *Finanse w rozwoju gospodarczym i społecznym*, red. J. Czekaj, S. Owsiak, PWE, Warszawa 2014.
7. Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Difin, Warszawa 2016.
8. Dudkiewicz B., *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2016.
9. Dutkiewicz B., Przybylska-Kapuścińska W., *Nadzwyczajne instrumenty polityki pieniężnej* [w:] W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko, *Współczesna polityka pieniężna. Perspektywa XXI wieku*, Difin, Warszawa 2017.
10. Ehrig D., *A Lender of Last Resort on Trial: Remarks on the Controversy Surrounding the Role of the European Central Bank in Financial Crisis*, „International Business and Global Economy” 2016, No. 35/2.
11. *Experience with Foreign Currency Liquidity – Providing Central Banks Swaps*, European Central Bank, ECB Monthly Bulletin 2014, sierpień 2014.
12. *Harmonogram działań UKNF wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, 23 listopada 2015 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/HARMONOGRAM\\_SBRzR\\_21\\_11\\_2015\\_43598\\_60559.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/HARMONOGRAM_SBRzR_21_11_2015_43598_60559.pdf).
13. *The Interaction of Monetary and Macroprudential Policy*, IMF, Washington 2013.



14. Kolesnik J., *Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015.
15. *Lista systemów płatności podlegających nadzorowi systemowemu Prezesa NBP*, <http://www.nbp.pl/systemplatniczy/nadzor/lista-systemow-i-schematow.pdf?v=4>.
16. Matysek-Jędrych A., *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność systemu finansowego*, [w:] W.L. Jaworski, A. Szelałowska, *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012.
17. Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2002.
18. *Nadzór systemowy w zakresie systemu płatniczego*, NBP, Warszawa 2017.
19. *NIK o nadzorze KNF nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-nadzorze-knf-nad-bankiem-w-wolominie.html>.
20. Nocoń A., *System reagowania współczesnych banków centralnych na niestabilność sektora bankowego*, Difin, Warszawa 2016.
21. *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2016 r.*, NBP, Warszawa 2017.
22. *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2017 r.*, NBP, Warszawa 2017.
23. *Odpowiedź na interpelację Posła na Sejm RO, Pana Jerzego Polaczka w sprawie wyjaśnień dotyczących przyczyn upadłości i oceny sprawowania nadzoru przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego największego banku spółdzielczego w Polsce SK Banku*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=161EE537>.
24. Polański Z., *Przemiany funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu*, [w:] W.L. Jaworski, A. Szelałowska, *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012.
25. *Polityka sprawowania przez Narodowy Bank Polski nadzoru systemowego w zakresie systemu płatniczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2017.
26. Puławski M., *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność finansową*, [w:] W.L. Jaworski, A. Szelałowska, *Współczesna bankowość centralna*, CeDeWu, Warszawa 2012.
27. *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego za 2016 r.*, NBP, Warszawa 2017.
28. *Raport Roczny 2016*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2017.
29. Reinhart C., Reinhart V., *On the Use of Reserve Requirements in Dealing with Capital Flow Problems*. [http://mpira.ub.uni-muenchen.de/13703/1/MPRA\\_paper\\_13703.pdf](http://mpira.ub.uni-muenchen.de/13703/1/MPRA_paper_13703.pdf).
30. *Rekomendowane przez Narodowy Bank Polski standardy postępowania z banknotami w obrocie gotówkowym*, [http://www.nbp.pl/banknoty\\_i\\_monety/Standardy.pdf](http://www.nbp.pl/banknoty_i_monety/Standardy.pdf).
31. Rosati D., *Nowe tendencje w polityce pieniężnej po kryzysie finansowym 2008–2012*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 4(82), cz. 1.
32. Rozkrut M., *Polityka informacyjna banków centralnych*, [w:] *Polityka pieniężna*, red. A. Sławiński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
33. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2016 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rozwoj2016.pdf>.
34. Sławiński A., *Stabilność finansowa*, [w:] *Polityka pieniężna*, red. A. Sławiński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

35. Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014.
36. *SORBNET2. Zasady funkcjonowania systemu*, NBP, Warszawa 2017.
37. *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2015 roku*, NBP, Warszawa 2016.
38. *Sprawozdanie z działalności Rady ds. Systemu Płatniczego w 2016 roku*, [http://www.nbp.pl/systemplatniczy/rada/sprawozdanie\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/systemplatniczy/rada/sprawozdanie_2016.pdf).
39. *Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku*, [www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/strategia](http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/strategia).
40. Szpunar P., *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000.
41. *Uchwała Nr 14/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie powołania przy Zarządzie Narodowego Banku Polskiego organu opiniodawczo-doradczego o nazwie Rada ds. Systemu Płatniczego*, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/rada/rada.html>.
42. *Uchwała nr 9/2013 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 maja 2013 w sprawie warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków przez Narodowy Bank Polski*, Dz. Urz. NBP z 24 maja 2013 r., poz. 8.
43. *Zawieszenie działalności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf\\_176874\\_KNF\\_SBRzR\\_Wolomin\\_zawieszenie\\_i\\_wniosek\\_o\\_upadlosc\\_53582.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_176874_KNF_SBRzR_Wolomin_zawieszenie_i_wniosek_o_upadlosc_53582.pdf).
44. *Zarządzenie Nr 7/2017 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie sposobu numeracji banków i rachunków bankowych*, Dz. Urz. NBP z 20 lutego 2017 r., poz. 3.
45. *Zarządzenie Nr 30/2017 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie sposobu przeprowadzania rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych*, Dz. Urz. NBP z 26 października 2017 r., poz. 21.
46. Zygierewicz M., *Pożyczkodawca ostatniej instancji*, „Bezpieczny Bank” 2008, nr 2(37).



# KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO JAKO INSTYTUCJA NADZORUJĄCA DZIAŁALNOŚĆ PODMIOTÓW RYNKU FINANSOWEGO<sup>1</sup>

**K**omisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest organem nadzoru mikroostrożnościowego. Najstarszego i przez wiele lat jedyne go typu nadzoru sprawowanego przez instytucje publiczne nad rynkiem finansowym. Z tego powodu mogłoby się wydawać, że wszelkie, ewentualne problemy związane z organizacją, celami i dostępnymi instrumentami polityki mikroostrożnościowej zostały już dawno rozwiązane, a wszelkie wątpliwości rozstrzygnięte. Ponadto w ostatnich latach, po kryzysie finansowym 2008+ debata ekonomistów i praktyków zajmujących się problematyką stabilności systemu finansowego została zdominowana przez kwestię nadzoru makroostrożnościowego<sup>2</sup>. Zdaniem autorki obie, wskazane powyżej, tendencje nie upoważniają do zaniechania badań nad przyszłością i efektywnością sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego nad systemem finansowym<sup>3</sup>. Dynamicznie zachodzące w sferze finansów zmiany, pojawianie się nie tylko nowych instrumentów finansowych, lecz także nowych typów podmiotów, wdrażających nowatorskie modele biznesowe sprawia, że badania nad polityką mikroostrożnościową nie tracą na znaczeniu i powinny być stale kontynuowane.

Celem tej części opracowania jest dokonanie analizy funkcjonowania Komisji Nadzoru Finansowego, jako polskiego organu nadzoru mikroostrożnościowego, na tle proponowanych na gruncie teorii i wdrażanych w praktyce innych krajów rozwiązań. Badanie to ma służyć zwię-

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr Ilonę Skibińską-Fabrowską, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>2</sup> P. Bańbuła, *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Narodowy Bank Polski, „Studia i Materiały” 2013, nr 298, s. 10–14; D.K. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt” 2014, Vol. 45, nr 4, s. 375–377; B. Gadaneż, K. Jayaram, *Macroprudential Policy Frameworks, Instruments and Indicators: a Review*, [https://www.bis.org/ifc/events/ws\\_micro\\_macro/jayaram\\_paper.pdf](https://www.bis.org/ifc/events/ws_micro_macro/jayaram_paper.pdf), (dostęp dnia 10.01.2016).

<sup>3</sup> C.A.E. Goodhart, *Linkages between macro-prudential and micro-prudential supervision*, <http://eprints.lse.ac.uk/64511/1/Linkages%20between.pdf>, (dostęp: 03.09.2018).

ryfikowaniu twierdzenia o dotychczasowej, wysokiej efektywności działania KNF. Dodatkowym celem pracy będzie wskazanie na problemy i wyzwania na bieżąco stawiane przed Komisją.

Opracowanie składa się z trzech części zakończonych podsumowaniem. Pierwsza jest poświęcona przeglądowi możliwych rozwiązań w zakresie organizacji i usytuowania w strukturze instytucjonalnej państwa nadzoru mikroostrożnościowego. W części drugiej opisano te instrumenty oddziaływania na podmioty sektora finansowego, które pozostają w dyspozycji nadzorca mikroostrożnościowego. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na instrumenty ostrożnościowe. Trzecia część artykułu jest poświęcona charakterystyce funkcjonowania Komisji Nadzoru Finansowego, jej organizacji, stosowanym instrumentom i skali oddziaływania na system finansowy. W podsumowaniu zostaną zawarte wnioski dotyczące efektywności działań KNF oraz wyzwań stojących przed tą instytucją w przyszłości.

Zarówno w Europie, jak i w Polsce nadzór mikroostrożnościowy jest sprawowany nad wszystkimi podmiotami z regulowanych segmentów rynku finansowego. Jednak historyczne ukształtowanie się struktury systemu finansowego (model europejski z dominacją sektora bankowego nad kapitałowym) i potencjalne rodzaje ryzyka, groźne dla całości gospodarki (również sfery realnej), sprawiają, że głównym obszarem zainteresowań instytucji nadzorczych wciąż pozostaje sektor bankowy. Z tej perspektywy będą również prowadzone dalsze rozważania.

## 1. Organizacja nadzoru mikroostrożnościowego – możliwe rozwiązania

Nadzór nad systemem finansowym jest współcześnie nieodzownym elementem gwarantującym stabilność funkcjonowania rynku. Na konieczność wprowadzenia regulacji do funkcjonowania sfery pieniężnej wskazywało wielu autorów. Wśród głównych jej przyczyn wymienia się<sup>4</sup>:

- nierównowagę pozycji rynkowej konsumentów i instytucji finansowych, co stawia tych pierwszych w gorszej pozycji w stosunku do „profesjonalnych uczestników rynku” mających prawie pełną wiedzę nie tylko o własnej sytuacji, ale również o zasadach funkcjonowania innych uczestników w sektorze;
- brak możliwości monitorowania przez konsumentów kondycji finansowej instytucji finansowych od oceny, od której powinny zależeć podejmowane decyzje finansowe, zwłaszcza lokacyjne czy inwestycyjne.

Sektorem systemu finansowego, gdzie jest duża potrzeba stworzenia regulacji i ich monitorowania, staje się sektor bankowy. Ze względu na jego udział i rolę na rynku, wrażliwość gospodarki na zaburzenia z niego pochodzące jest wysoka, a skutki społeczne z nimi związane mogą być dotkliwe. Wynika stąd duże znaczenie dla stabilności systemu finansowego instytucji nadzoru mikroostrożnościowego, które odpowiadają, co najmniej za monitorowanie

<sup>4</sup> A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” 2013, nr 289, s. 7.

przestrzegania stworzonych reguł, opisujących zasady funkcjonowania instytucji sektora finansowego, a w szczególności banków. Wśród opisywanych w literaturze trzech możliwych poziomów nadzoru<sup>5</sup>:

- makro- – obejmującego cały system finansowy, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ryzyka generowane przez wzajemne powiązania instytucji finansowych;
- mikro- – odnoszącego się do pojedynczych instytucji finansowych;
- ochrony konsumenta – koncentrującego na sprawdzaniu legalności i etyki zachowań instytucji finansowych w relacjach z konsumentami i zapobieganiu naruszeniom ich praw.

Dwa ostatnie, mogą być przypisane do instytucji odpowiadającej za politykę mikroostrożnościową.

Celem prowadzenia nadzoru mikroostrożnościowego jest, tak jak w przypadku nadzoru makroostrożnościowego, zapewnienie stabilności systemu finansowego. Droga do osiągnięcia tego celu prowadzi przez analizę bezpieczeństwa działania każdego podmiotu z osobna. Miarą bezpieczeństwa funkcjonowania jest przestrzeganie ustalonych reguł, co podlega sprawdzeniu przez instytucję nadzoru mikroostrożnościowego<sup>6</sup>. Podejście do stabilności systemu finansowego ma, przy sprawowaniu nadzoru mikroostrożnościowego, charakter indukcyjny (od szczegółu (poziom pojedynczej instytucji finansowej) do ogółu (poziom systemu finansowego)) i jest określane, jako *bottom-up*. W tym podejściu ryzyko jest postrzegane jako zjawisko egzogeniczne<sup>7</sup>.

Poza wyznaczeniem celu, by funkcjonował nadzór mikroostrożnościowy, niezbędne jest wskazanie jego usytuowania w strukturze instytucjonalnej państwa, kompetencji w stosunku do innych instytucji rynku finansowego oraz ustalenie zasad współpracy z instytucją nadzoru makroostrożnościowego. Wszystkie te elementy, wraz z dostępnym dla instytucji nadzorczej instrumentarium, stanowią o efektywności jej działania, a co za tym idzie, o możliwości oddziaływania na stabilność systemu finansowego.

Podejście do usytuowania i organizacji nadzoru mikroostrożnościowego ewoluowało z czasem, wraz z rozwojem systemu finansowego. W dużej mierze zmiany w organizacji nadzoru były (i są nadal, bo przeprowadza się je wciąż) efektem doświadczeń wyniesionych z kryzysu finansowego 2008+.

Najstarsze, tradycyjne podejście do umiejscowienia instytucji nadzoru mikroostrożnościowego wiązało ją z bankiem centralnym. Zwykle stanowiła ele-

<sup>5</sup> Tamże, s. 7–8.

<sup>6</sup> M. Zygierewicz, *Mikro- i makroostrożnościowa polityka nadzorcza względem sektora bankowego – potencjalne obszary konfliktów i sposoby ich minimalizacji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H, vol I, 3, 2016, s. 208.

<sup>7</sup> B. Dutkiewicz, *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej a stabilność finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 141.

ment jego struktury, mając za zadanie sprawowanie nadzoru nad sektorem bankowym. Z czasem zaczęły powstawać organy nadzoru mikroostrożnościowego nad pozostałymi sektorami rynku finansowego. Taki model nadzoru, gdzie dla każdego segmentu rynku funkcję nadzorczą pełni inny podmiot, określa się mianem nadzoru sektorowego. W modelowym ujęciu istnieją trzy instytucje obejmujące swoim działaniem sektor bankowy, kapitałowy i ubezpieczeniowy. Możliwe jest także istnienie większej liczby instytucji nadzorczych (jako przykład podawany jest zwykle Cypr, gdzie nadzór nad sektorem bankowym jest sprawowany oddzielnie dla banków komercyjnych, a oddzielnie dla banków spółdzielczych)<sup>8</sup>.

Skrajnie odmienny model organizacji nadzoru mikroostrożnościowego jest model zintegrowany, dominujący wśród krajów europejskich w okresie przedkryzysowym. Polega na stworzeniu supernadzorczy mikroostrożnościowego – instytucji sprawującej nadzór nad wszystkimi sektorami rynku finansowego. Ponadto, do jej kompetencji może być włączony nadzór nad operacjami finansowymi (*conduct of business supervision*) i zapewnienie ochrony praw konsumentów<sup>9</sup>. Podmiot taki, zgodnie ze sformułowanymi przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zasadami efektywnego nadzoru funkcjonuje niezależnie od innych instytucji publicznych<sup>10</sup>. Takie rozwiązanie organizacyjne, polegające na istnieniu jednej instytucji nadzoru dla różnych segmentów rynku finansowego, dobrze sprawdza się w warunkach rozwiniętego systemu finansowego, w którym działają podmioty o charakterze konglomeratów finansowych.

Trzecim, możliwym modelem organizacji nadzoru mikroostrożnościowego, jest struktura *twin peaks*, określana również w literaturze mianem nadzoru horyzontalnego<sup>11</sup>. A polegająca na rozdzieleniu nadzoru nad instytucjami (który sprawuje jeden podmiot) od nadzoru nad operacjami i ich zgodnością z obowiązującymi przepisami oraz ochroną praw konsumenta (który sprawuje drugi podmiot). Takie rozwiązanie zostało wprowadzone zaledwie w kilku krajach, ale z punktu widzenia efektywności działania i zapewnienia stabilności systemu finansowego – wydaje się obiecujące. Pozwala bowiem skoncentrować się instytucji nadzorczej nad sektorami rynku oraz na zgodnym z regułami funkcjonowaniu podmiotów. Natomiast kwestie przeprowadzanych, coraz bardziej skomplikowanych, operacji i rozliczeń o charakterze rynkowym, zawieranych między różnymi podmiotami, są powierzane instytucji,

<sup>8</sup> A. Dobrzańska, *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 2012, nr 119, s. 60.

<sup>9</sup> Tamże, s. 62.

<sup>10</sup> *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel Committee of Banking Supervision, Bazylea 2012, s. 22–23.

<sup>11</sup> B. Dutkiewicz, *Europejski Bank Centralny...*, s. 146.



która łączy w pewnym sensie spojrzenie mikro- i makroostrożnościowe. Takie rozdzielenie pozwala na lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów, a zwłaszcza wiedzy pracowników instytucji nadzorczych. Poniżej (Rysunek 3.) zostały przedstawione możliwe rozwiązania w zakresie organizacji nadzoru mikroostrożnościowego.

**Rysunek 3.** Możliwe struktury nadzoru mikroostrożnościowego

| Model organizacji nadzoru | Sektor rynku finansowego                                                          |                                                                                   |                                                                                   | Nadzór nad operacjami                                                              | Ochrona praw konsumenta                                                            |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | bankowy                                                                           | kapitałowy                                                                        | ubezpieczeniowy                                                                   |                                                                                    |                                                                                    |
| Sektorowy                 |  |  |  |   |  |
| Zintegrowany              |  |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                    |  |
| twin peaks                |  |                                                                                   |                                                                                   |  |                                                                                    |

Źródło; opracowanie własne na podstawie: A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” 2013, nr 289, s. 9.

Każdy z możliwych do zastosowania modeli nadzoru nad rynkiem ma zalety, więc wydaje się adekwatny do różnych faz rozwoju systemu finansowego. Poniżej (Tabela 10.) zostały przedstawione wybrane argumenty za i przeciw poszczególnym rozwiązaniom organizacyjnym.

**Tabela 10.** Wady i zalety różnych modeli nadzoru mikroostrożnościowego

| Modele nadzoru | Zalety                                                                                              | Wady                                                                                                                                       |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sektorowy      | Wysokie kompetencje wyspecjalizowanych i dedykowanych do poszczególnych segmentów rynku instytucji. | Brak kompleksowego spojrzenia na ryzyko w konglomeratach finansowych.<br>Wysokie koszty funkcjonowania.<br>Rozproszenie wiedzy o ryzykach. |

|                   |                                                                                                                                                                       |                                                                                                              |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zintegrowany      | <p>Wzrost spójności regulacji nadzorczych.</p> <p>Poprawa nadzoru nad konglomeratami finansowymi.</p> <p>Silna pozycja instytucji nadzorczej na rynku finansowym.</p> | <p>Nadmierna koncentracja władz.</p> <p>Utrudnione budowanie kompetencji pracowników instytucji nadzoru.</p> |
| <i>twin peaks</i> | <p>Brak nadmiernej koncentracji władzy.</p> <p>Wyraźne rozdzielenie kompetencji.</p> <p>Poprawa ochrony konsumentów.</p>                                              | <p>Trudności w koordynacji działań.</p>                                                                      |

Źródło: opracowanie własne

Ważną kwestią pozostającą do rozstrzygnięcia pozostaje usytuowanie nadzoru mikroostrożnościowego w stosunku do banku centralnego. Przejście od modelu nadzoru sektorowego do zintegrowanego wiązało się z uniezależnieniem instytucji nadzorczej od banku centralnego. Jednak doświadczenia kryzysu finansowego wskazały, że być może ze względu na znaczenie władz monetarnych w realizowaniu działań antykryzysowych (instrumenty polityki pieniężnej – zwłaszcza niestandardowe, realizacja funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji) oraz ich odpowiedzialność za stabilność systemu finansowego należałoby rozważyć powrót nadzoru mikroostrożnościowego (nad całym systemem finansowym, a nie tylko nad sektorem bankowym) do kompetencji banku centralnego<sup>12</sup>. Można przypuszczać, że w sytuacjach zaburzeń rynkowych poprawiłoby to efektywność podejmowanych działań i skróciłoby czas reakcji na nieprzewidziane zdarzenia. Z drugiej jednak strony, mając na względzie rolę odgrywaną zazwyczaj przez bank centralny w nadzorze makroostrożnościowym, mogłoby się stać źródłem potencjalnych konfliktów.

Problem relacji pomiędzy polityką mikro i makroostrożnościową jest również żywo dyskutowany. Generalnie analizy dotyczą obszarów potencjalnych konfliktów i sposobów ich rozwiązywania. Wydaje się, że już na poziomie definiowania i realizacji celu pojawia się zagrożenie, tzn. bezpieczeństwo pojedynczych podmiotów na rynku finansowym nie będzie tożsame z bezpieczeństwem systemu finansowego. Najczęściej przytaczanym przykładem jest wzrost akcji kredytowej, która z punktu widzenia konkretnego banku poprawia jego *standing* finansowy, stając się źródłem zysków,

<sup>12</sup> B. Dutkiewicz, *Europejski Bank Centralny...*, s. 147.

a z punktu widzenia całego systemu, generuje różne rodzaje ryzyka<sup>13</sup>. Ponadto nadzór mikroostrożnościowy, z zasady, koncentruje się na analizie statystycznej bieżącej sytuacji, podczas gdy z punktu widzenia nadzoru makroostrożnościowego bardziej interesująca jest dynamika zachodzących procesów. Możliwym sposobem na zapobieżenie ewentualnym konfliktom jest poprawa komunikacji między instytucjami nadzorczymi lub włączenie obu nadzorów w struktury banku centralnego (ewentualnie włączenie nadzoru mikroostrożnościowego przy dominującej roli władz monetarnych w nadzorze makroostrożnościowym)<sup>14</sup>. Można wskazać, że ze względu na ciągłe kształtowanie się nadzoru makroostrożnościowego i niewielkie doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem, rozwiązania w tym zakresie będą dopiero wypracowywane.

## 2. Instrumenty nadzoru mikroostrożnościowego

Efektywne funkcjonowanie nadzoru mikroostrożnościowego nie jest możliwe bez zdefiniowania pakietu instrumentów, które nadzorca może wykorzystywać. Większość z nich ma charakter ostrożnościowy, a dość często jest wspólna dla polityki mikro- i makroostrożnościowej<sup>15</sup>.

Wśród głównych narzędzi wykorzystywanych przez nadzór mikroostrożnościowy są uprawnienia licencyjne, związane z oceną spełniania warunków wejścia nowego podmiotu do sektora finansowego (przede wszystkim bankowego). Szczególna sytuacja panuje na obszarze Unii Europejskiej, gdzie obowiązuje zasada jednolitego paszportu<sup>16</sup>. Oznacza to wzrost kompetencji i odpowiedzialności nadzorców w krajach macierzystych dla instytucji bankowej, natomiast ich zgoda otwiera możliwości prowadzenia działalności na wszystkich rynkach państw członkowskich. Wymogiem uzyskania przez wnioskujący podmiot zgody nadzorcy, mogą być również obwarowane niektóre decyzje zarządcze, np. powołanie prezesa banku.

Instytucje nadzoru mikroostrożnościowego mogą wydawać regulacje ostrożnościowe, które mają na celu wpływanie na zachowanie podmiotów rynku finansowego tak, aby zwiększyć bezpieczeństwo ich funkcjonowania. W celu prze-

<sup>13</sup> M. Zygierewicz, *Mikro- i makroostrożnościowa...*, s. 213.

<sup>14</sup> A. Głapiński, *Konieczne połączenie nadzorów NBP z KNF*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/glapinski-konieczne-polaczenie-nadzorow-nbp-z-knf/>, (dostęp: 30.08.2018).

<sup>15</sup> M. Zygierewicz, *Mikro- i makroostrożnościowa...*, s. 210.

<sup>16</sup> Druga Dyrektywa Rady z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG, [http://orka.sejm.gov.pl/Drektywy.nsf/all/31989L0646/\\$File/31989L0646.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Drektywy.nsf/all/31989L0646/$File/31989L0646.pdf), (dostęp: 30.08.2018).

strzegania stosowania regulacji oraz innych przepisów prawa nadzór dokonuje kontroli. Może mieć ona dwojaki charakter:

- inspekcji przeprowadzanych w siedzibie badanego podmiotu (*on-site supervision*);
- inspekcji „zza biurka” (*off-site supervision*), polegających na analizie dostarczonych przez badany podmiot dokumentów.

Instytucja nadzoru mikroostrożnościowego ma również moc nakładania sankcji (zróżnicowanych w zależności od charakteru naruszenia regulacji) w postaci kar na podmioty niespełniające wymogów określonych w regulacjach<sup>17</sup>.

Dominujące znaczenie do zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów sektora bankowego mają normy ostrożnościowe. Stanowią bowiem jeden z najważniejszych instrumentów nadzoru mikroostrożnościowego, chociaż częściowo są również wykorzystywane w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Na poziomie nadzoru nad pojedynczym podmiotem, najistotniejsze są wymogi dotyczące kapitałów i płynności<sup>18</sup>. Opisywane instrumenty ostrożnościowe dotyczą sektora bankowego, ze względu na jego szczególną rolę w gospodarce i charakter ryzyka podejmowanego w bieżącej działalności<sup>19</sup>.

Wymogi kapitałowe określają minimalny poziom funduszy własnych w relacji do poziomu ważonych ryzykiem aktywów. Kluczowe w stosowaniu tego wymogu jest określenie:

- kapitałów (funduszy własnych) uwzględnianych przy wyznaczaniu wskaźnika adekwatności kapitałowej;
- wag ryzyka dla poszczególnych typów aktywów;
- poziomu wskaźnika gwarantującego adekwatność kapitałową.

Obecnie w myśl ostatnich zaleceń Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, określanych mianem Bazylea III, wprowadzonych do prawa europejskiego na podstawie pakietu: dyrektywy CRD IV (*Capital Requirements Directive IV*<sup>20</sup>) i rozporządzenia CRR (*Capital Requirements Regulation*<sup>21</sup>) w skład funduszy własnych wchodzi:

- kapitał podstawowy *Common Equity Tier 1* (CET1), z emisji akcji zwykłych i z zysku zatrzymanego;

<sup>17</sup> A. Dobrzańska, *Zmiany w modelach nadzoru...*, s. 56.

<sup>18</sup> M. Zygierewicz, *Mikro- i makroostrożnościowa...*, s. 211–212.

<sup>19</sup> A. Stopczyński, *Nowe aspekty jakości nadzorczej w projekcie „Bazylea III”*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 3(48), s. 116.

<sup>20</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036>, (dostęp: 30.08.2018).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0575>, (dostęp: 30.08.2018).

- kapitał podstawowy *Additional Tier 1* (AT1), z emisji akcji uprzywilejowanych i długu podporządkowanego bez terminu zapadalności;
- kapitał uzupełniający *Tier2* (T2), z długu podporządkowanego.

Tak skrupulatne kwalifikowanie różnych typów kapitałów ma na celu z jednej strony doprecyzowanie i uszczegółowienie zasad wyliczania wskaźnika, a z drugiej strony, i to jest celem głównym, zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w systemie finansowym.

Osobnym i bardziej skomplikowanym problemem jest wycena ryzyka i przypisywanie odpowiednich wag do różnych kategorii aktywów. W tym aspekcie nadzór mikroostrożnościowy skupia się na stosowanych przez banki modelach wyceny ryzyka, a zwłaszcza ich adekwatności do faktycznych zagrożeń pojawiających się w funkcjonowaniu banków. W stosowanych modelach banki uwzględniają cztery zasadnicze rodzaje ryzyka:

- kredytowe,
- rynkowe,
- płynności (utrata płynności),
- operacyjne.

Ze względu na obszerność problematyki i ograniczoną objętość opracowania problem stosowanych sposobów określania i wyceny ryzyka został tylko zasygnalizowany. Sam w sobie jednak stanowi bardzo ciekawe zagadnienie, warte ciągłych badań i analiz. Wymagana i zapewniająca zarazem minimalny poziom bezpieczeństwa, wielkość funduszy własnych została określona szczegółowo przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego<sup>22</sup>. Informacje na ten temat zostały przedstawione w tabeli 11.

**Tabela 11.** Wymogi dotyczące poziomu funduszy własnych banków

| Wskaźnik                                                                   | Minimalny poziom |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Podstawowe fundusze najwyższej jakości (CET1) do aktywów ważonych ryzykiem | 4,5 %            |
| Podstawowe fundusze do aktywów ważonych ryzykiem                           | 6,0 %            |
| Fundusze własne ogółem do aktywów ważonych ryzykiem                        | 8,0 %            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Grafikova, R. Milic-Czerniak, *Bazylea III – zmiany kapitałowe i ich konsekwencje*, BFG, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 2(44), s. 69.

<sup>22</sup> T. Waligóra, *Wprowadzenie uregulowań Bazylea III oraz jego skutki dla bankowości polskiej i europejskiej*, <http://ejournals.eu/sj/index.php/IBGE/article/viewFile/3640/3563>, (dostęp: 30.08.2018).

Banki, ponadto, zostały zobowiązane do tworzenia dodatkowego bufora kapitałowego, który ma być budowany w okresach dobrej koniunktury i służyć pokryciu ewentualnych strat, pojawiających się w okresach kryzysów. Powinien być budowany z kapitałów najwyższej jakości (CET1) i podnosić wskaźnik CET1 do poziomu 7,0%<sup>23</sup>.

Doświadczenia kryzysu finansowego 2008+ zwróciły uwagę nadzorców na problematykę płynności i jej znaczenia dla stabilności systemu finansowego. Stąd wśród instrumentów ostrożnościowych znalazły się dwie miary płynności finansowej: współczynnik płynności krótkoterminowej (bieżącej) i długoterminowej<sup>24</sup>. Ich użycie ma na celu poprawę dopasowania terminów po stronie aktywów i pasywów. Mają one skłonić banki do pozyskania stabilnych źródeł finansowania o dłuższych terminach wymagalności, jako podstawowego źródła finansowania aktywów.

Wskaźnik płynności krótkoterminowej (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) to jest stosunek aktywów płynnych wysokiej jakości do wpływów netto w horyzoncie 30 dni. Do aktywów płynnych wysokiej jakości są zaliczane:

- gotówka, rezerwy w banku centralnym i aktywa rynkowe o zerowej wadze ryzyka (gwarantowane przez rządy i banki centralne);
- aktywa rynkowe o wadze ryzyka 20%, korporacyjne obligacje zabezpieczone i papiery dłużne o ratingu minimum AA-. Ta grupa aktywów może stanowić maksymalnie 40% wartości aktywów wysokiej jakości;
- korporacyjne papiery dłużne o ratingu A+ – BBB-, obligacje zabezpieczone hipotecznie o ratingu AA, wybrane akcje spółek giełdowych. Ta grupa aktywów może stanowić maksymalnie 15% wartości aktywów wysokiej jakości.

Druga, stosowaną w odniesieniu do banków, miarą płynności jest wskaźnik dopasowania płynności aktywów i pasywów (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR). Jest wyliczany, jako stosunek dostępnych płynnych źródeł finansowania, do poziomu wymaganych. Bezpieczeństwo instytucji bankowej wymaga utrzymywania tego wskaźnika na poziomie przekraczającym 100%<sup>25</sup>.

Ostatni instrument ostrożnościowy, wyliczany w oparciu o dane finansowe, to jest wskaźnik dźwigni finansowej. Jest miarą wrażliwości banku na zmianę sytuacji rynkowej i przeszacowanie cen aktywów. Jego ograniczenie do poziomu 3% (stosunek funduszy podstawowych do aktywów i zobowiązań pozabilansowych) ma na celu zapobieżenie nadmiernej ekspozycji na ry-

<sup>23</sup> V. Grafikova, R. Milic-Czerniak, *Bazylea III – zmiany kapitałowe i ich konsekwencje*, BFG, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 2(44), s. 69.

<sup>24</sup> T. Waligóra, *Wprowadzenie uregulowań...*

<sup>25</sup> P. Bańbuła, *Polityka...*, s. 79.

zyko związane ze sposobem finansowania działalności. Sposób konstrukcji wskaźnika pozwala na uniknięcie błędów wyceny aktywów oraz włącza do analiz zobowiązania o charakterze pozabilansowym.

Podsumowując, wskazane instrumenty, które ma do dyspozycji instytucja nadzoru mikroostrożnościowego, mają różnorodny charakter i pozwalają objąć szerokie spektrum zagadnień związanych z funkcjonowaniem instytucji finansowych. Szczególnym rygorom nadzorczym podlegają banki. W ich przypadku są wykorzystywane liczne instrumenty o charakterze ostrożnościowym. Jak była już o tym mowa, często (na przykład wymogi dotyczące wskaźników kapitałowych) narzędzia te mogą być również wykorzystywane przez organ nadzoru makroostrożnościowego.

### 3. Rola Komisji Nadzoru Finansowego w zapewnieniu stabilności polskiego systemu finansowego

W Polsce organem nadzoru mikroostrożnościowego jest Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), która została powołana ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym w 2006 r.<sup>26</sup> Jest organem administracji publicznej<sup>27</sup>. Nadzór nad jej działalnością sprawuje Prezes Rady Ministrów, powołując przewodniczącego Komisji na pięcioletnią kadencję. W skład KNF wchodzi, oprócz przewodniczącego i jego dwóch zastępców, pięciu członków. Są to:

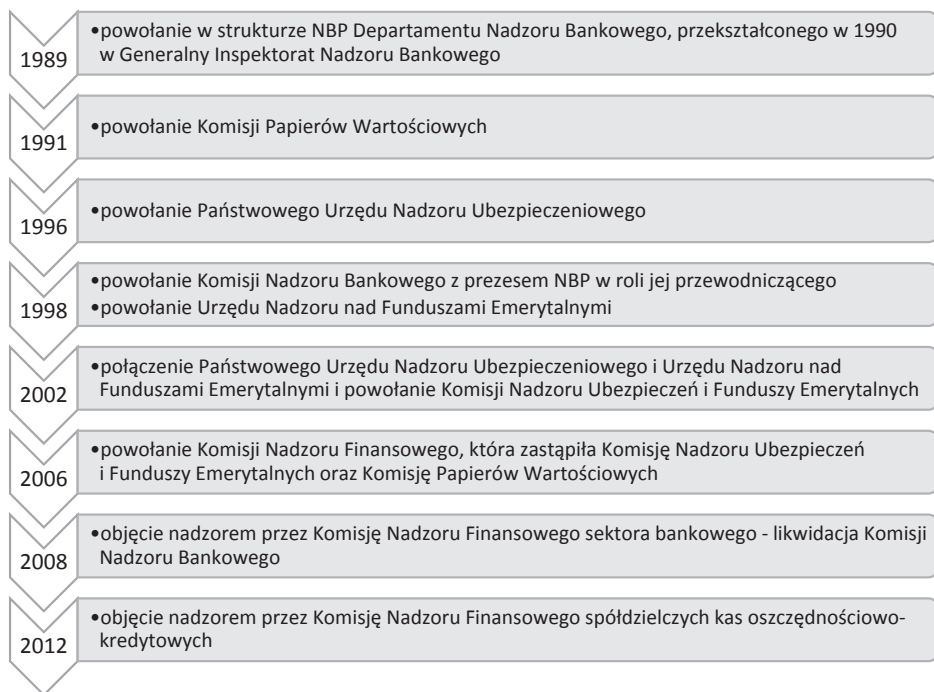
- minister właściwy do spraw instytucji finansowych;
- minister właściwy do spraw gospodarki;
- minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego;
- prezes banku centralnego;
- przedstawiciel Prezydenta.

Działalność Komisji finansowana jest z wpłat podmiotów objętych nadzorem. Należy dodać, że nadzór finansowy w Polsce działał już dużo wcześniej, obejmując początkowo wybrane segmenty rynku finansowego. Poniżej (Rysunek 4.) została przedstawiona ewolucja organizacji nadzoru mikroostrożnościowego w Polsce.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dziennik Ustaw 2006, nr 157, poz. 1119.

<sup>27</sup> I. Kraś, *Organizacja nadzoru nad systemem finansowym w Polsce*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2017/10/ssp-2017-1-09.pdf>, (dostęp: 30.08.2018).



**Rysunek 4.** Ewolucja nadzoru mikroostrożnościowego w Polsce w latach 1989–2018

Źródło: opracowanie własne

Z zaprezentowanego zestawienia (Rysunek 4.) wynika, że polski nadzór mikroostrożnościowy, podobnie jak tego typu instytucje w innych krajach, przechodził stopniową ewolucję. Wraz z kształtowaniem się nowych sektorów rynku finansowego były powoływane kolejne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo ich funkcjonowania. W 2006 r. rozpoczął się proces tworzenia nadzoru zintegrowanego, który zakończył się w 2012 r. Jednak należy zauważyć, że poza kompetencjami Komisji Nadzoru Finansowego pozostała problematyka ochrony konsumentów na rynku usług finansowych (zagadnieniami tymi zajmuje się m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). *De facto* w Polsce funkcjonuje system mieszany, a nie klasyczny nadzór zintegrowany. Planowane zmiany w zasadach funkcjonowania nadzoru mikroostrożnościowego nie przewidują przekształcenia, obecnie funkcjonującego, modelu w kierunku rozwiązań typu *twin peaks*<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Rząd przyjął projekt ustawy o wzmocnieniu nadzoru oraz ochronie inwestorów, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przyjal-projekt-ustawy-o-wzmocnieniu-nadzoru-oraz-ochronie-inwestorow-7612970.html>, (dostęp: 10.09.2018).

Problem usytuowania nadzoru mikroostrożnościowego w stosunku do banku centralnego, w Polsce został rozwiązany przez włączenie w skład Komisji Nadzoru Finansowego Prezesa Zarządu Narodowego Banku Polskiego lub delegowanego przez niego członka Zarządu. Wydaje się, że nie jest to rozwiązanie zgodne z powszechnymi tendencjami w Europie, natomiast rola banku centralnego w nadzorze mikroostrożnościowym w naszym kraju jest ciągle niewielka. Znajduje to potwierdzenie w wypowiedziach Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który podkreśla zasadność poszerzenia kompetencji władz monetarnych o sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym<sup>29</sup>. W jego opinii przyczyniłoby się to do poprawy bezpieczeństwa systemu finansowego i wzrostu efektywności sprawowanego nadzoru.

Z kolei relacja pomiędzy organem nadzoru mikroostrożnościowego, czyli Komisją Nadzoru Finansowego a organem nadzoru makroostrożnościowego, tzn. Komitetem Stabilności Finansowej (KSF) została ustalona w drodze włączenia do składu KSF przewodniczącego KNF<sup>30</sup>.

Instrumenty, jakie pozostają w dyspozycji KNF nie wykraczają poza klasyczny, opisany w poprzedniej części opracowania, zestaw. Obejmują one zarówno uprawnienia licencyjne, tzn. możliwość stosowania sankcji wobec podmiotów rynku finansowego, jak i wydawanie regulacji. Nadzór bada również przestrzeganie przez banki norm ostrożnościowych.

Regulacje mają postać rekomendacji lub wytycznych wydawanych osobno dla każdego sektora rynku. Najwięcej rekomendacji (20) KNF wydał, jak dotąd, dla podmiotów sektora bankowego. A dotyczą m.in. zarządzania ryzykiem (koncentracji, walutowym, operacyjnym, płynności), kontroli wewnętrznej, dobrych praktyk w zakresie zarządzania portfelem kredytów hipotecznych itp.

Ważną częścią pracy wykonywanej przez KNF jest działalność informacyjna i edukacyjna, a realizowana przez publikowanie na stronie Komisji opracowań i raportów o poszczególnych segmentach rynku finansowego oraz informacji międzysektorowych<sup>31</sup>. KNF tworzy również wiele publikacji o charakterze edukacyjnym, adresowanych do różnych grup odbiorców. Są to gotowe scenariusze lekcji poświęconych różnym zagadnieniom funkcjonowania sektora finansowego<sup>32</sup>. Osobną grupę stanowią liczne broszury dla nieprofe-

<sup>29</sup> Prezes NBP chce większej władzy. Jest za połączeniem z KNF, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/nbp-knf-polaczenie-sprawozdanie-adam,124,0,2410364.html>, (dostęp: 30.08.2018).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dziennik Ustaw 2015, poz. 1513.

<sup>31</sup> Publikacje i opracowania, [https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania), (dostęp: 30.08.2018).

<sup>32</sup> Scenariusze lekcji z zakresu rynku finansowego z zadaniami matematycznym i logicznymi z odpowiedziami dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, [https://www.knf.gov.pl/?articleId=54719&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/?articleId=54719&p_id=18), (dostęp: 30.08.2018).

sjonalnych, początkujących inwestorów na rynku kapitałowym<sup>33</sup>. Upowszechnianie wiedzy na temat zasad i produktów rynku finansowego jest działaniem zwiększającym bezpieczeństwo jego funkcjonowania i poprawiającym pozycję klientów (mimo, że ochrona praw konsumentów nie należy do kompetencji KNF).

Efekty działania Komisji Nadzoru Finansowego można najlepiej ocenić przez pryzmat stabilności systemu finansowego. Raport na ten temat przygotowuje i publikuje w okresach półrocznych Narodowy Bank Polski<sup>34</sup>. Od wielu lat bank centralny podkreśla, że polski system finansowy funkcjonuje stabilnie. Wskazuje również na kluczową rolę stabilnego sektora bankowego, przyczyniającego się w znacznym stopniu do zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa w całym sektorze finansowym. Wydaje się, że te stwierdzenia są najlepszą recenzją dla efektywności działania Komisji Nadzoru Finansowego.

## Podsumowanie

Polski nadzór mikroostrożnościowy jest zorganizowany w sposób nieodbiegający od rozwiązań przyjętych w innych krajach. Ewoluuował przez ostatnie trzydzieści lat, od stopniowo kształtujących się instytucji nadzoru sektorowego do nadzoru zintegrowanego (o charakterze mieszanym), sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Od 2012 r. KNF sprawuje nadzór nad wszystkimi sektorami regulowanego rynku finansowego. Przyjęte w Polsce rozwiązania organizacyjne w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego mają charakter dość konserwatywny, a przygotowywane przez rząd propozycje zmian nie idą w kierunku najnowocześniejszych rozwiązań. Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju krajowego systemu finansowego, funkcjonujący model jest wystarczający i dobrze się sprawdza. Nie znaczy to, że w przyszłości nie zaistnieje konieczność przejścia do rozwiązań typu *twin peaks*. Warunkiem ich sprawnego implementowania jest staranne przygotowanie całego procesu, nad czym powinni już pracować pracownicy Komisji.

Najwięcej dyskusji toczy się na temat usytuowania KNF w stosunku do Narodowego Banku Polskiego. Mimo wyrażanych już od jakiegoś czasu przez Prezesa NBP opinii na temat zasadności połączenia obu instytucji, żaden projekt zmian nie powstał, jak na razie. Jest to rozwiązanie odmienne od dominujących w innych krajach tendencji do włączania nadzoru mikroostrożnościowego w struktury banków centralnych. Wydaje się, że konsekwencje zmiany usytuowania KNF w strukturze instytucji odpowiedzialnych za stabilność

<sup>33</sup> Rynek Forex. *Zagrożenia i prawa uczestników nieprofesjonalnych*, [https://www.knf.gov.pl/?articleId=60928&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/?articleId=60928&p_id=18), (dostęp: 30.08.2018).

<sup>34</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*. Czerwiec 2018 r., Narodowy Bank Polski, Warszawa 2018.

systemu finansowego powinny być stale analizowane, szczególnie w oparciu o doświadczenia krajów, które wprowadziły taką zmianę.

Wykorzystywane przez Komisję Nadzoru Finansowego instrumenty sprawowania nadzoru, także wpisują się w powszechnie przyjęte rozwiązania. Na podkreślenie zasługuje wysoka aktywność KNF na polu edukacji finansowej. Jest to działanie niestandardowe, a mogące przynieść wymierne efekty w przyszłości.

Wysoka jakość nadzoru mikroostrożnościowego w Polsce znajduje potwierdzenie w stabilnym systemie finansowym. I mimo pojedynczych zdarzeń, związanych z pojawieniem się na rynku piramid finansowych (sprawa Amber Gold<sup>35</sup>), upadłością banków (SK Bank w Wołominie<sup>36</sup>) czy nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów rynku kapitałowego (GetBack SA<sup>37</sup>), ogólna ocena działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej roli w zapewnieniu stabilności polskiego systemu finansowego jest pozytywna. Jednak nie zmienia to faktu, że w przyszłości przed Komisją będą stały nowe wyzwania, do których musi być wcześniej przygotowana.

## Bibliografia

1. Bańbuła P., *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Narodowy Bank Polski, „Studia i Materiały” Warszawa 2013, nr 298.
2. Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010.
3. *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel Committee of Banking Supervision, Bazylea 2012.
4. Dobrzańska A., *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 2012, nr 119.
5. *Druga Dyrektywa Rady z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG*, [http://orka.sejm.gov.pl/Drektywy.nsf/all/31989L0646/\\$File/31989L0646.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Drektywy.nsf/all/31989L0646/$File/31989L0646.pdf).
6. Dutkiewicz B., *Europejski Bank Centralny i nadzór finansowy w Unii Europejskiej A stabilność finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2016.
7. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego*

<sup>35</sup> S. Kluza, *W sprawie Amber Gold nadzór finansowy wykazał się należyłą starannością*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1013977,kluza-w-sprawie-amber-gold-nadzor-finansowy-wykazal-sie-nalezyta-starannoscia.html>, (dostęp: 30.08.2018).

<sup>36</sup> Harmonogram działań KNF w sprawie SKOK Wołomin, [https://www.knf.gov.pl/popzednie\\_lata/raporty\\_opracowania/kasy?articleId=58748&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/popzednie_lata/raporty_opracowania/kasy?articleId=58748&p_id=18), (dostęp: 30.08.2018).

<sup>37</sup> *Oświadczenie Urzędu KNF oświadczenie wypowiedzi Pauliny Hennig-Kłoski (Nowoczesna)*, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/komunikaty?articleId=62181&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=62181&p_id=18), (dostęp: 30.08.2018).

- wego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036>.
8. Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” 2013, nr 289.
  9. Gadanez B., Jayaram K., *Macroprudential Policy Frameworks, Instruments and Indicators: a Review*, [https://www.bis.org/ifc/events/ws\\_micro\\_macro/jayaram\\_paper.pdf](https://www.bis.org/ifc/events/ws_micro_macro/jayaram_paper.pdf).
  10. Glapiński A., *konieczne połączenie nadzorów NBP z KNF*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/glapski-konieczne-polaczenie-nadzorow-nbp-z-knf/>.
  11. Goodhart C.A.E., *Linkages between macro-prudential and micro-prudential supervision*, [http://eprints.lse.ac.uk/64511/1/Linkages%20\\_between.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/64511/1/Linkages%20_between.pdf).
  12. Grafikova V., Milic-Czerniak R., *Bazylea III – zmiany kapitałowe i ich konsekwencje*, BFG, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 2(44).
  13. *Harmonogram działań KNF w sprawie SKOK Wołomin*, [https://www.knf.gov.pl/popzednie\\_lata/raporty\\_opracowania/kasy?articleId=58748&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/popzednie_lata/raporty_opracowania/kasy?articleId=58748&p_id=18).
  14. Kluza S., *W sprawie Amber Gold nadzór finansowy wykazał się należyta starannością*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1013977,kluza-w-sprawie-amber-gold-nadzor-finansowy-wykazal-sie-nalezita-starannoscia.html>.
  15. Kras I., *Organizacja nadzoru nad systemem finansowym w Polsce*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2017/10/ssp-2017-1-09.pdf>.
  16. *Oświadczenie Urzędu KNF odnośnie wypowiedzi Pauliny Hennig-Kloski (Nowoczesna)*, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/komunikaty?articleId=62181&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=62181&p_id=18).
  17. *Prezes NBP chce większej władzy. Jest za połączeniem z KNF*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artkul/nbp-knf-polaczenie-sprawozdanie-adam,124,0,2410364.html>.
  18. *Publikacje i opracowania*, [https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania).
  19. *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2018 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2018.
  20. Rosati D.K., *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, Narodowy Bank Polski, „Bank i Kredyt” 2014, Vol. 45, nr 4.
  21. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0575>.
  22. *Rynek Forex. Zagrożenia i prawa uczestników nieprofesjonalnych*, [https://www.knf.gov.pl/?articleId=60928&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/?articleId=60928&p_id=18).
  23. *Rząd przyjął projekt ustawy o wzmocnieniu nadzoru oraz ochronie inwestorów*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przyjal-projekt-ustawy-o-wzmocnieniu-nadzoru-oraz-ochronie-inwestorow-7612970.html>.
  24. *Scenariusze lekcji z zakresu rynku finansowego z zadaniami matematycznym i logicznymi z odpowiedziami dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, [https://www.knf.gov.pl/?articleId=54719&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/?articleId=54719&p_id=18).
  25. Stopczyński A., *Nowe aspekty jakości nadzorczej w projekcie „Bazylea III”*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 3(48).

26. Ustawa z dnia 2 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dziennik Ustaw 2006 nr 157 poz. 1119.
27. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dziennik Ustaw 2015, poz. 1513.
28. Waligóra T., *Wprowadzenie uregulowań Bazylea III oraz jego skutki dla bankowości polskiej i europejskiej*, <http://ejournals.eu/sj/index.php/IBGE/article/viewFile/3640/3563>.
29. Zygierewicz M., *Mikro- i makroostrożnościowa polityka nadzorcza względem sektora bankowego – potencjalne obszary konfliktów i sposoby ich minimalizacji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H, Vol. I, 3, 2016.





# BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY JAKO INSTYTUCJA OCHRONY DEPOZYTÓW BANKOWYCH I RESTRUKTURYZACJI PROBLEMOWYCH BANKÓW<sup>1</sup>

ystem gwarantowania depozytów bankowych jest ważnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego, zabezpieczającym system finansowy przed zachowaniami panicznymi klientów. Celem systemów gwarantowania depozytów bankowych jest ochrona środków pieniężnych konsumentów usług bankowych zwanych deponentami. Deponenti są zainteresowani bezpieczeństwem depozytów powierzonych bankom (komercyjnym, spółdzielczym i kasom oszczędnościowo-kredytowym), dlatego klienci muszą mieć pewność, że depozyty powierzane bankom są skutecznie chronione przed ryzykiem, natomiast bankom zależy na budowaniu wizerunku instytucji zaufania publicznego oraz unikaniu paniki deponentów.

W Polsce ochroną depozytów klientów banków zajmuje się Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Bankowy Fundusz Gwarancyjny gwarantuje depozyty zgromadzone w bankach i kasach oszczędnościowo-kredytowych, odpowiada za przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych zagrożonych bankructwem, a poprzez te działania wpływa znacząco na stabilność krajowego systemu finansowego<sup>2</sup>.

## 1. Historia systemów gwarantowania depozytów na świecie

Początki systemów gwarancji dla deponentów upadających banków pojawiły się w Stanach Zjednoczonych na początku XIX w., wówczas w 1820 r.

---

<sup>1</sup> Rozdział przygotowany przez dr hab. Helenę Żukowską, prof. KUL, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

<sup>2</sup> Portal BFG: (online): <https://www.bfg.pl/o-nas/> (dostęp: 20.08.2018).

powstał pierwszy system wspierania płynności banków komercyjnych, nazwany *Suffolk*, jednakże nie upowszechnił się na szerszą skalę<sup>3</sup>.

Pierwszą na świecie instytucją, gwarantującą depozyty zgromadzone w bankach, była *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* powołana do życia w Stanach Zjednoczonych w okresie Wielkiego Kryzysu, który ogarnął świat w latach 30. XX w., a jego następstwem były upadłości dużej liczby amerykańskich banków<sup>4</sup>. Historia europejskich systemów gwarantowania depozytów sięga 1961 r.<sup>5</sup> Wtedy w Norwegii powstał pierwszy europejski system tego rodzaju. W 1966 r. taki system stworzono w Niemczech<sup>6</sup>.

Zainteresowanie tworzeniem systemów gwarancji depozytów na większą skalę pojawiło się wraz z rozwojem Unii Europejskiej. Pierwszym aktem ponadnarodowym, odnoszącym się do problematyki gwarantowania depozytów, była Rekomendacja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nr 87/63 z 1986 r. (w tym czasie działały już instytucje gwarancyjne w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii). Rekomendacja była krótkim dokumentem, opisującym jedynie potrzebę utworzenia systemów gwarantowania depozytów (w krajach, gdzie jeszcze takich nie było).

Systemy gwarantowania depozytów bankowych w Europie najsilniej kształtowały się w ostatniej dekadzie XX w. pod wpływem Dyrektywy UE nr 87/603/EWG z dnia 22.12.1986 r. (Dz. Urz. UE, nr L 33/16 z dnia 14.02.1987 r.), nakładającej na kraje członkowskie obowiązek tworzenia systemów gwarancji depozytów bankowych.

Dyrektywa ta wyznaczała daty, do których kraje członkowskie powinny takie systemy powołać do życia. Dla państw, będących w trakcie wprowadzania systemów, wyznaczono ostateczny termin ich wdrożenia na koniec 1988 r., a dla krajów, które jeszcze nic w tym kierunku nie zrobiły, wskazano koniec 1990 r. jako datę docelową.

Wspomniana Dyrektywa nie określała kształtu docelowego systemu gwarancji. Mogły one być dla banków przyjmujących depozyty zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne. Nie określono kwot gwarantowanych depozytów, a gwarancje mogły dotyczyć 100% depozytu lub obejmować tylko ich część<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> J. Kerlin, *Rozwój systemów gwarantowania depozytów na świecie*, [w:] *Badania młodych naukowców w dziedzinie nauk ekonomicznych a praktyka gospodarcza*, red. M. Wołański, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015, s. 133.

<sup>4</sup> Szerzej na temat historii tworzenia systemów gwarancji depozytów oraz przegląd literatury z tego zakresu prezentuje: Kerlin J., *Rozwój systemów...*, s. 131–141.

<sup>5</sup> Portal Norwegian Banks' Guarantee Fund, <https://www.bankenssikringsfond.no/om-oss/historie/>, (dostęp: 16.09.2018).

<sup>6</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: [online] [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc) (dostęp: 19.08.2018).

<sup>7</sup> Tamże.

Najważniejszym dokumentem dla europejskich systemów gwarantowania stała się Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. Dyrektywa ta:

- wprowadziła obowiązek istnienia systemów gwarantowania depozytów we wszystkich państwach członkowskich UE (to, co do tej pory było jedynie zaleceniem stało się bezwzględnym wymogiem);
- zaproponowała zbiór rozwiązań szczegółowych, harmonizujących model funkcjonowania systemów gwarantowania w Unii Europejskiej;
- rozszerzyła zakres celów działania systemów gwarantowania o dbałość, o stabilność systemu bankowego;
- określiła podstawowe wymagania, którym powinny odpowiadać krajowe systemy gwarantowania depozytów m.in. obowiązek utworzenia w każdym państwie, co najmniej jednej instytucji gwarantującej depozyty, minimalny poziom limitu gwarancyjnego, maksymalny termin wypłaty należnych deponentom środków gwarantowanych.

Przyjęcie przez Parlament Europejski Dyrektywy 94/19/WE sprawiło, że w Europie pojawił się kolejny impuls rozwoju ilościowego i terytorialnego systemów gwarantowania depozytów. Rozwój ten na kontynencie europejskim wpisał się w szersze zjawisko o skali globalnej. Dynamiczne powstawanie systemów gwarantowania depozytów na całym świecie odbywało się głównie w latach 80. i 90. XX w.

Rozwój systemów gwarancyjnych oraz troska o deponentów w kontekście Globalnego Kryzysu Finansowego po 2008 r. doprowadziła do kolejnych zmian Dyrektywy 94/19/WE w zakresie:

- limitu gwarancyjnego, który został podniesiony i ujednolicony na poziomie 100 tys. euro w całej Unii Europejskiej;
- maksymalnego terminu wypłaty należnych deponentom kwot gwarantowanych, który został skrócony do 20. dni roboczych.

Zmiany te – zgodnie z Dyrektywą 2009/14/WE – powinny były zostać wprowadzone do porządku prawnego państw członkowskich do 31 grudnia 2010 r.

Kolejne zmiany w Dyrektywie, w sprawie gwarancji depozytów, zostały dokonane w czerwcu 2014 r., a kraje członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia jej ustaleń do przepisów prawa krajowego<sup>8</sup>. Celem tej Dyrektywy jest:

- zapewnienie takiej samej ochrony deponentom w całej UE;
- zapobieganie wycofywaniu depozytów pod wpływem paniki, gdy bank staje się niewypłacalny;

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. Urz. UE z dnia 12 czerwca 2014 roku nr L 173/149.

- zwiększenie ogólnej stabilności finansowej jednolitego rynku europejskiego.

Znowelizowana Dyrektywa o systemach gwarancji depozytów z 2014 r. wprowadza następujące zmiany<sup>9</sup>:

- do 2024 r. termin wypłaty środków gwarantowanych ma zostać skrócony do 7 dni;
- deponenti mają być lepiej informowani o gwarancjach depozytów bankowych;
- systemy gwarancyjne mają być finansowane głównie przez sektor bankowy;
- gwarancyjne środki finansowe mają zasadniczo odpowiadać 0,8% gwarantowanych depozytów, a pozostałą część mają finansować upadające banki<sup>10</sup>.

Zasady funkcjonowania systemu gwarancji depozytów bankowych w Polsce, sprawowanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który jest ważną instytucją polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, obecnie są zgodne z zasadami wyznaczonymi przez aktualne przepisy prawa europejskiego.

## 2. Historia systemu gwarantowania depozytów w Polsce

Historia systemu gwarancji depozytów w Polsce jest stosunkowo krótka. Do 1994 r. nie znano takiego rozwiązania w Polsce. Jedynie wkłady osób fizycznych w bankach państwowych były objęte tzw. gwarancjami skarbu państwa. Problemy niektórych polskich banków komercyjnych, funkcjonujących w Polsce, np. Pierwszego Komercyjnego Banku w Lublinie, założonego przez amerykańskiego przedsiębiorcę Dawida Bogatina w 1993 r. i panika deponentów wywołana przez zagrożenie niewypłacalnością tego banku, uświadomiły konieczność stworzenia systemu bezpieczeństwa depozytów. W efekcie w 1994 r. polski bank centralny (NBP) objął gwarancjami depozyty bankowe osób fizycznych (do 1000 ECU w 100%, a od 1000 do 3000 ECU w 90% wartości depozytu). Podjęto prace nad stworzeniem regulacji prawnych w zakresie powołania systemu gwarancji depozytów bankowych, a w efekcie 14 grudnia 1994 r. uchwalono ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Od dnia 17 lutego 1995 r. rozpoczął działalność. Bankowy Fundusz Gwarancyjny został powołany do życia w procesie przygotowania Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej oraz dostosowania polskiego prawa do standardów obowiązujących w zjednoczonej Europie.

<sup>9</sup> Portal Rady Europy i Rady Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>, (dostęp: 20.08.2018).

<sup>10</sup> J. Koleśnik, *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] *Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.

System gwarantowania depozytów bankowych w Polsce jest zorganizowany w odmianie *risk minimizer*, co znaczy, że instytucja gwarantująca może jednocześnie prowadzić działalność, i gwarancyjną, i pomocową. Inną formą organizacji systemowej ochrony depozytów jest model *paybox*, gdzie instytucja zajmuje się tylko wypłatą kwot gwarantowanych<sup>11</sup>.

W utworzonym w 1995 r. systemie gwarancji depozytów została utrzymana dotychczasowa kwota gwarancji depozytów bankowych, gwarantowana przez NBP (do 1000 ECU w 100%, a od 1000 do 3000 ECU w 90% wartości depozytu).

System gwarantowania depozytów w Polsce miał charakter obowiązkowy. Od jego powstania objęto nim banki polskie działające na podstawie ustawy Prawo bankowe oraz zrzeszenia regionalne banków spółdzielczych i banki spółdzielcze. Poza zakresem działalności BFG znajdowały się szybko rozwijające się wówczas spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, których depozyty gwarantowała instytucja zrzeszająca SKOK-i, tj. Kasa Krajowa. Od listopada 2013 r. w rezultacie zmian przepisów prawnych spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i) zostały objęte zarówno nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, jak i włączone do jednolitego systemu gwarantowania depozytów realizowanego przez BFG.

### 3. Prawne podstawy działalności systemu gwarantowania depozytów w Polsce

Do dnia 8 października 2016 r. system gwarantowania depozytów funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1866, z późn. zm.)

Obecnie obowiązujące zasady gwarantowania depozytów bankowych określone zostały w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2017, poz. 1937, z późn. zm.). Regulacje prawne przyjęte w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji odpowiadają Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona).

System gwarantowania depozytów bankowych w Polsce funkcjonuje w oparciu o zestaw regulacji prawnych wymienionych poniżej. Na system prawa gwarancji depozytów składają się:

<sup>11</sup> J. Pruski, J. Szambelańczyk, *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(57); T. Florczak, *Funkcjonowanie systemów gwarancji depozytów na przykładzie Polski i Czech*, „Finanse i Prawo finansowe”, „Journal of Finance and Financial Law”, Kwartalnik 2015, II(4), s. 8–9.

### 3.1. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego

1. Dyrektywa 2014/59/UE ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.
2. Dyrektywa 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona).
3. Dyrektywa 2009/14/WE zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów.

### 3.2. Przepisy prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 1937.
2. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminu przekazywania Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu informacji niezbędnych do realizacji jego zadań oraz sposobu weryfikacji prawidłowości przekazywanych informacji Dz. U. 2017, poz. 1710.
4. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej Dz. U. 2017, poz. 1455.
5. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów osiągniętych w ramach wsparcia udzielanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny Dz. U. 2017, poz. 1281.
6. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie rejestru instrumentów finansowych Dz. U. 2017, poz. 1172.
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie informacji niezbędnych do opracowania, aktualizacji i oceny wykonalności planów przymusowej restrukturyzacji oraz grupowych planów przymusowej restrukturyzacji Dz. U. 2017, poz. 1080.

### 3.3. Regulacje wydawane przez BFG dla uczestników systemu gwarantowania

Regulacje wydawane przez BFG do uczestników systemu gwarantowania to przede wszystkim uchwały Rady BFG wydawane do banków i kas ustalające wysokość składek. Mogą to być uchwały Rady BFG w sprawie:

- a) łącznej kwoty składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas na kolejne lata;
- b) łącznej kwoty składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków na kolejne lata;
- c) łącznej kwoty składek na fundusz gwarancyjny kas na kolejne lata;
- d) łącznej kwoty składek na fundusz gwarancyjny banków na kolejne lata;
- e) wysokość stawki funduszy ochrony środków gwarantowanych na kolejne lata.

Uchwały Rady BFG są podejmowane przed początkiem kolejnego roku kalendarzowego, a wysokość poszczególnych składek jest uzależniona od indywidualnej sytuacji finansowej sektora bankowego i ewentualnego zagrożenia upadłością banków czy kas.

Powołując do życia Bankowy Fundusz Gwarancyjny, ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która weszła w życie 17 lutego 1995 r., ustawodawca określił zasady gwarantowania depozytów bankowych przez tę instytucję oraz wkomponował go w system instytucji czuwających nad bezpieczeństwem sektora bankowego<sup>12</sup>.

Po Wielkim Kryzysie Finansowym, w działalności BFG odnotowano znaczące zmiany wynikające z potrzeby dostosowania sieci bezpieczeństwa w Polsce do rozwiązań przyjętych w całej Unii Europejskiej. Regulacje prawne przyjęte w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm.) odpowiadają w pełni Dyrektywie 94/19/WE zmienionej Dyrektywą 2009/14/WE i Dyrektywą 2014/49/UE.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995, Nr 4, poz. 18.



**Tabela 12.** Struktura ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z 2016 r.

| DZIAŁY                                     | ROZDZIAŁY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ODDZIAŁY |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| DZIAŁ I<br>Przepisy ogólne                 | Rozdział 1<br>Przedmiot ustawy i definicje<br>Rozdział 2<br>Status, zadania i organy Funduszu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |          |
| DZIAŁ II<br>System gwarantowania depozytów | Rozdział 1<br>Przepisy ogólne<br>Rozdział 2<br>Systemy wyliczania oraz kontrola prawidłowości danych<br>Rozdział 3<br>Wyплаты środków gwarantowanych<br>Rozdział 4<br>Transgraniczne wypłaty środków gwarantowanych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |          |
| DZIAŁ III<br>Przymusowa restrukturyzacja   | Rozdział 1<br>Przepisy ogólne<br>Rozdział 2<br>Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych<br>Rozdział 3<br>Plany przymusowej restrukturyzacji<br>Rozdział 4<br>Minimalny poziom funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji<br>Rozdział 5<br>Przymusowa restrukturyzacja<br>Rozdział 6<br>Przymusowa restrukturyzacja grup<br>Rozdział 7<br>Wpływ przymusowej restrukturyzacji na inne postępowania<br>Rozdział 8<br>Uprawnienia Funduszu w przymusowej restrukturyzacji<br>Rozdział 9<br>Administrator<br>Rozdział 10<br>Zawieszenie działalności podmiotu w restrukturyzacji<br>Rozdział 11<br>Skutki przymusowej restrukturyzacji dla zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji<br>Rozdział 12<br>Bezskuteczność czynności wobec podmiotu w restrukturyzacji<br>Rozdział 13<br>Przejęcie przedsiębiorstwa<br>Rozdział 14<br>Tworzenie instytucji pomostowej<br>Rozdział 15<br>Działalność instytucji pomostowej<br>Rozdział 16<br>Zakończenie działalności instytucji pomostowej<br>Rozdział 17<br>Umorzenie lub konwersja zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji<br>Rozdział 18<br>Wydzielenie praw majątkowych<br>Rozdział 19<br>Likwidacja podmiotu rezydującego<br>Rozdział 20<br>Koszty przymusowej restrukturyzacji<br>Rozdział 21<br>Ochrona praw właścicieli i wierzycieli<br>Rozdział 22<br>Uznanie i wykonanie przymusowej restrukturyzacji prowadzonych przez właściwe organy przymusowej restrukturyzacji<br>Rozdział 23<br>Uznanie i wykonanie zagranicznych postępowań przymusowej restrukturyzacji |          |
| DZIAŁ IV<br>Restrukturyzacja kas           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |          |

PRAWNE PODSTAWY DZIAŁALNOŚCI SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W POLSCE

|                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DZIAŁ V<br>Gospodarka finansowa Funduszu                               | Rozdział 1<br>Źródła finansowania, fundusze własne Funduszu, podział zysku lub pokrycie straty<br>Rozdział 2<br>Obowiązkowe składki na rzecz Funduszu                                                                                                                                                                                               | Oddział 1.<br>Finansowanie obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów<br>Oddział 2.<br>Finansowanie przymusowej restrukturyzacji<br>Oddział 3.<br>Zobowiązania do zapłaty<br>Oddział 4.<br>Wnoszenie składek |
|                                                                        | Rozdział 3<br>Pożyczki między Funduszem a innymi systemami gwarantowania depozytów<br>Rozdział 4<br>Pożyczki między Funduszem a innymi podmiotami zarządzającymi fundusza-<br>mi przymusowej restrukturyzacji w państwach członkowskich<br>Rozdział 5<br>Sprawozdania finansowe<br>Rozdział 6<br>Aktywa finansowe i zobowiązania finansowe Funduszu |                                                                                                                                                                                                                 |
| DZIAŁ VI<br>Obowiązki informacyjne, wymiana i ochrona informacji       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                 |
| DZIAŁ VII<br>Przepisy karne i przepisy o karach pieniężnych            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                 |
| DZIAŁ VIII<br>Zmiany w przepisach                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                 |
| DZIAŁ IX<br>Przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe | Rozdział 1<br>Przepisy epizodyczne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Oddział 1<br>Fundusz ochrony środków gwarantowanych<br>Oddział 2<br>Przepis karny                                                                                                                               |
|                                                                        | Rozdział 2<br>Przepisy przejściowe i dostosowujące<br>Rozdział 3<br>Przepisy końcowe                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                 |

Źródło: Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm.

W strukturze ustawy należy odnotować – regulacje (działy) odnoszące się do:

- typowej działalności Funduszu, czyli gwarantowania wypłaty depozytów;
- przymusowej restrukturyzacji;
- restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
- gospodarki finansowej Funduszu;

- e) obowiązków informacyjnych, wymiany i ochrony informacji;
- f) przepisów karnych i kar pieniężnych;
- g) zmian w przepisach;
- h) przepisów epizodycznych, przejściowych, dostosowujących i końcowych.

Wiele uwagi ustawodawca poświęcił uregulowaniom odnoszącym się do uprawnień Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji, w tym działalności pomocowej często narzuconej przez Fundusz, ale skierowanej najczęściej do podmiotów mających znaczący wpływ na cały system finansowy i gospodarkę. Ta działalność pomocowa odbywa się z inicjatywy i pod nadzorem Funduszu w ramach procedury przymusowej restrukturyzacji.

## 4. System gwarantowania depozytów w Polsce – zasady funkcjonowania

### 4.2. Cele i zadania w działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Według znowelizowanej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (w brzmieniu z 2016 r.) „celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji”<sup>13</sup>.

Główne cele systemów gwarantowania depozytów, to są:

- ochrona depozytów zgromadzonych w bankach;
- dbałość o stabilność systemu bankowego.

Podstawowym zadaniem instytucji gwarancyjnej jest wypłata wkładów pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych osób fizycznych oraz innych podmiotów, które powierzają pieniądze bankom jako instytucjom zaufania publicznego, w przypadku ich niewypłacalności.

Do ustawowych zadań Funduszu należy<sup>14</sup>:

1. wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych depozentom;
2. kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania;

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 4.

<sup>14</sup> Tamże, art. 5. ust. 1.

3. restrukturyzacja podmiotów, przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych;
4. prowadzenie przymusowej restrukturyzacji;
5. przygotowywanie, aktualizacja i ocena wykonalności planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji;
6. gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania, w szczególności w celu opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego i sektora kas oraz poszczególnych banków i kas;
7. prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.

W ustawie wyodrębniono specjalne obowiązki BFG w zakresie restrukturyzacji banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności. Do zadań Funduszu w zakresie restrukturyzacji kas należy<sup>15</sup>:

- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej;
- nabywanie wierzytelności kas;
- udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym kasy, przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kas lub nabywcom przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych;
- kontrola prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia.

Nadzór nad działalnością Funduszu w zakresie przestrzegania prawa oraz zgodności ze statutem sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Bankowy Fundusz Gwarancyjny każdego roku przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie z działalności Funduszu za rok poprzedni w tym sprawozdanie finansowe wraz z wynikami badania przez audytora. Rada Ministrów przedstawia sprawozdanie do rozpatrzenia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 4.3. Gwarantowanie depozytów bankowych — okoliczności spełnienia warunku gwarancji

Bankowy Fundusz Gwarancyjny w przypadku spełnienia warunków gwarancji wypłaca środki gwarantowane do wysokości ustawowo określonej kwoty obowiązującej w dniu spełnienia warunku gwarancji. Jako dzień, w którym powstaje odpowiedzialność BFG wobec deponentów z tytułu wypłaty środków gwarantowanych, uznaje się datę zawieszenia przez Komisję Nadzoru Finansowego działalności banku albo kasy i ustanowienie zarządu komisarycznego w banku lub ustanowienia zarządcy komisarycznego w kasie, o ile nie zo-

<sup>15</sup> Tamże, art. 5, ust. 2.

stały ustanowione wcześniej, oraz wystąpienia przez KNF do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości lub wystąpienia, przez BFG do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości wobec banku lub kasy w trakcie restrukturyzacji<sup>16</sup>.

Spełnieniem warunku gwarancji jest zarówno w przypadku banku, jak i spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej jest zawieszenie działalności instytucji finansowej przez Komisję Nadzoru Finansowego i ustanowienie zarządu komisarycznego (o ile nie był ustanowiony wcześniej) oraz złożenie przez Komisję wniosku o ogłoszenie upadłości albo złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości instytucji finansowej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w ramach przymusowej restrukturyzacji. Spełnieniem warunku gwarancji w przypadku oddziału banku zagranicznego – jest uznanie przez sąd orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego dotyczącego banku lub majątku banku położonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 4.4. Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów

Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów to są deponenci oraz depozytariusze, czyli banki (komercyjne i spółdzielcze) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i oddziały banków zagranicznych.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny chroni środki pieniężne (depozyty) deponentów zgromadzone w:

- bankach krajowych (tj. z siedzibą na terytorium RP);
- spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych;
- oddziałach banków zagranicznych (tj. banków z siedzibą za granicą RP, na terytorium państwa niebędącego członkiem UE).

Dodać należy, że depozyty, zgromadzone w oddziale banku (instytucji kredytowej) działającego w Polsce, a który jest zarejestrowany w innym kraju UE, są chronione przez system gwarantowania kraju macierzystego tego banku. Na przykład depozyty złożone w oddziale banku niemieckiego działającego w Polsce są gwarantowane przez niemiecki system gwarancji depozytów.

#### 4.5. Zakres przedmiotowy gwarancji

Ochronie gwarancyjnej podlegają środki pieniężne zgromadzone przez deponenta na rachunkach bankowych lub na rachunkach w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (złotowe i walutowe), w przypadku których deponent jest stroną umowy.

<sup>16</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc), (dostęp: 19.08.2018).

Ponadto ochrona gwarancyjna obejmuje w przypadku banku lub oddziału banku zagranicznego czy spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej:

- inne należności deponenta, wynikające z przyjmowania przez bank/kasę wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub w oznaczonym terminie oraz prowadzenia rachunków tych wkładów;
- należności deponenta, wynikające z przeprowadzania przez bank/kasę bankowych rozliczeń pieniężnych;
- kwoty wydatkowane na koszty pogrzebu posiadacza rachunku oraz dyspozycji wkładem na wypadek śmierci posiadacza rachunku, o ile stały się wymagalne przed dniem spełnienia warunku gwarancji;
- należności deponenta, wynikające z bankowych papierów wartościowych, potwierdzone dokumentami imiennymi wystawionymi przez emitenta lub imiennymi świadectwami depozytowymi, o ile papiery te zostały wyemitowane przed dniem 2 lipca 2014 r.

Ochronie gwarancyjnej nie podlegają w szczególności:

- środki wpłacone tytułem udziałów, wpisowego i wkładów członkowskich do spółdzielni;
- środki na tzw. rachunkach martwych o saldzie nieprzekraczającym równowartości w złotych 2,5 euro, jeżeli deponent nie posiada innych środków objętych ochroną gwarancyjną;
- pieniądz elektroniczny w rozumieniu przepisów ustawy o usługach płatniczych.

Gwarancjami Funduszu są objęte środki od dnia wniesienia ich na rachunek, lecz nie później niż w dniu poprzedzającym dzień spełnienia warunku gwarancji<sup>17</sup>.

#### 4.6. Podmioty objęte systemem gwarantowania

Podmioty objęte systemem gwarantowania to jest deponent, czyli osoba lub podmiot uprawniony do otrzymania środków gwarantowanych. W przypadku banku lub oddziału banku zagranicznego deponentami są: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, lecz mające zdolność prawną, szkolne kasy oszczędnościowe, pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe. W przypadku spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej deponentami są: osoby fizyczne, organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki organizacyjne kościoła lub związku wyznaniowego, będące osobami prawnymi, spółdzielnie, związki zawodowe, wspólnoty mieszkaniowe.

<sup>17</sup> Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 15.

Ustawa o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (w art. 22 ust. 1) przewiduje także, że nie wszystkim posiadaczom rachunków w bankach i kasach przysługuje status deponenta. Ochroną gwarancyjną – zarówno w bankach, jak i w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych – nie są objęte środki zdeponowane przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, banki, banki zagraniczne oraz instytucje kredytowe, o których mowa w ustawie – Prawo bankowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, instytucje finansowe, firmy inwestycyjne, osoby i podmioty, które nie zostały zidentyfikowane przez odpowiedni bank lub kasę, krajowe i zagraniczne zakłady ubezpieczeń oraz krajowe i zagraniczne zakłady reasekuracji, o których mowa w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, fundusze zagraniczne, spółki zarządzające i oddziały towarzystw inwestycyjnych, o których mowa jest w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, otwarte fundusze emerytalne, pracownicze fundusze emerytalne, powszechne towarzystwa emerytalne i pracownicze towarzystwa emerytalne, o których mowa w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, jednostki samorządu terytorialnego, organy władz publicznych innego państwa członkowskiego UE oraz państwa trzeciego, w szczególności rządów centralnych, regionalnych oraz jednostek samorządu terytorialnego tych państw.

W przypadku banku system gwarantowania depozytów chroni środki pieniężne zgromadzone przez deponenta na wszystkich rodzajach rachunków bankowych, których jest on posiadaczem, nominowanych zarówno w złotych, jak i w walutach obcych.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku niektórych produktów dostępnych klientom banków i kas, podmioty te pośredniczą jedynie w sprzedaży produktów innych instytucji finansowych (dotyczy to np. jednostek funduszy inwestycyjnych czy produktów ubezpieczeniowych) i w takiej sytuacji środki finansowe zaangażowane w takie produkty finansowe nie są objęte gwarancjami systemu gwarantowania. Banki i kasy mogą także oferować produkty łączone, np. lokata oraz jednostki funduszy inwestycyjnych – wtedy gwarancjami chroniona jest tylko część lokacyjna produktu.

#### 4.7. Wysokość gwarancji

Podstawową regułą polskiego systemu gwarancji depozytów jest to, że ubezpiecza on deponenta, a nie depozyt, co oznacza, że wysokość środków gwarantowanych należna deponentowi wyliczana jest od sumy środków pieniężnych zgromadzonych na wszystkich jego rachunkach (wraz z innymi



wcześniej wymienionymi wierzytelnościami wobec banku. Jest jeden limit środków gwarantowanych dla deponenta, bez względu na liczbę umów zawartych przez niego z bankiem.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji, Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaca deponentom kwoty gwarantowane do określonej ustawowo wysokości. Obecnie gwarantowane są w 100% depozyty do równowartości w złotych kwoty 100 tys. euro (łącznie z odsetkami naliczonymi do dnia spełnienia warunku gwarancji)<sup>18</sup>.

Środki gwarantowane są wypłacane w złotych polskich, bez względu na to, w jakiej walucie były nominowane depozyty zgromadzone w banku. Do obliczania wartości euro oraz innych walut obcych przyjmowany jest kurs średni Narodowego Banku Polskiego z dnia spełnienia warunku gwarancji.

W przypadku rachunku wspólnego, tj. rachunku prowadzonego dla kilku osób, należność klienta jest liczona w następujący sposób: środki na rachunku są dzielone między współposiadaczy, zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowie rachunku, a jeżeli takich postanowień nie ma – ustala się dla wszystkich równe części i oblicza wartość gwarancji dla każdego współposiadacza. Ustanowienie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia gwarancyjnego.

Środki na rachunkach, których wielkość przekracza limity gwarancyjne BFG, deponent ma prawo dochodzić z masy upadłości banku w ramach, wspomnianej wyżej, procedury upadłościowej prowadzonej przez zarządcę lub syndyka<sup>19</sup>.

Jednakże w szczególnych przypadkach określonych w art. 23 ust. 3 i 4 ustawy o BFG, środki deponenta w terminie 3 miesięcy od dnia ich wpływu na rachunek lub powstania należności, są objęte gwarancjami w wysokości przekraczającej równowartość w złotych 100 tys. euro. Wyższe gwarancje dotyczą, np. środków na rachunku pochodzącym ze sprzedaży nieruchomości, wypłaty sumy ubezpieczenia lub wypłaty odszkodowania czy zadośćuczynienia<sup>20</sup>.

**Tabela 13.** Wysokość gwarantowanej kwoty depozytów bankowych w Polsce w latach 1995–2017

|    | Kwota gwarantowana do dnia | Wysokość w Euro |
|----|----------------------------|-----------------|
| 1. | 30.06.1997                 | 3 000*          |
| 2. | 31.12.1997                 | 4 000*          |
| 3. | 31.12.1998                 | 5 000*          |

<sup>18</sup> Tamże, s. 15.

<sup>19</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc), (dostęp: 19.08.2018).

<sup>20</sup> Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 15.

|     |                   |         |
|-----|-------------------|---------|
| 4.  | 31.12.1999        | 8 000*  |
| 5.  | 31.12.2000        | 11 000* |
| 6.  | 31.12.2001        | 15 000* |
| 7.  | 31.12.2002        | 18 000  |
| 8.  | 27.11.2008        | 22 500  |
| 9.  | 30.12.2010        | 50 000  |
| 10. | Do chwili obecnej | 100 000 |

Źródło: opracowanie własne

\*do 1000 ECU/Euro w 100%, a powyżej 1000 ECU/Euro w 90% wartości depozytu

#### 4.8. Zasady i tryb realizacji gwarancji

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest zobowiązany ustawowo do zaspokajania roszczeń deponentów z tytułu gwarancji depozytów w terminie 7 dni roboczych od dnia spełnienia warunku gwarancji. Zarząd komisaryczny banku, zarządca komisaryczny kasy lub podmiot uprawniony do reprezentacji (w przypadku oddziału banku zagranicznego) ustala stan ksiąg rachunkowych podmiotu, wobec którego nastąpiło spełnienie warunku gwarancji oraz sporządza listę osób uprawnionych do otrzymania środków gwarantowanych i przekazuje listę do BFG w terminie 3 dni roboczych. Fundusz wykorzystując program – System Realizacji Gwarancji<sup>21</sup> – weryfikuje dane deponentów, a następnie przygotowuje listę wypłat. W dalszej kolejności BFG przekazuje listę wypłat podmiotowi, z którym Zarząd Funduszu zawarł umowę o dokonanie wypłat środków gwarantowanych w imieniu i na rzecz BFG<sup>22</sup>.

Wypłata środków gwarantowanych dla deponentów powinna być dokonana nie później niż w ciągu **7 dni roboczych** od dnia spełnienia warunku gwarancji, tj. od dnia zawieszenia działalności banku przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zgodnie z ustawą o BFG, w zależności od decyzji Funduszu, środki gwarantowane mogą być wypłacane deponentom przez zarząd komisaryczny (w przypadku banku) lub zarządcę komisarycznego (w przypadku kasy) innego podmiotu, z którym Zarząd BFG zawrze umowę o dokonanie wypłat kwot środków gwarantowanych. Według raportu Roczno BFG za 2017 r.,

<sup>21</sup> System Realizacji Gwarancji to system informatyczny BFG, który pozwala skutecznie kontrolować listy deponentów, weryfikować kwoty wypłat oraz sporządzać listy wypłat środków należnych deponentom.

<sup>22</sup> Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 16.

w tym czasie fundusz podpisał umowy o świadczenie takiej usługi z czterema bankami-agentami. Są to banki detaliczne, dysponujące dużą siecią placówek zlokalizowanych na terenie całego kraju, zapewniając w ten sposób dogodny dostęp wszystkim poszkodowanym deponentom do środków gwarantowanych<sup>23</sup>.

Środki gwarantowane wypłacane są osobom uprawnionym do ich odbioru, tj. deponentom, ich pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym lub następcom prawnym.

Środki gwarantowane, po które deponenci nie zgłoszą się w trakcie wypłat prowadzonych przez podmiot dokonujący wypłaty, mogą być odebrane w terminie późniejszym (w tym przypadku wypłaty prowadzi bezpośrednio BFG). Roszczenia z tytułu gwarancji przedawniają się po upływie 5 lat od dnia spełnienia warunku gwarancji, co oznacza, że deponenci mogą zwracać się do BFG po odbiór środków gwarantowanych w terminie do 5. lat od dnia zawieszenia działalności banku. Po tym okresie roszczenia deponentów z tytułu gwarancji nie są już wymagalne.

#### 4.9. Źródła finansowania działalności gwarancyjnej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

W celu prowadzenia działalności gwarancyjnej BFG dysponuje środkami finansowymi, które są gromadzone w bankach, objętych systemem gwarantowania depozytów w ramach specjalnego, wydzielonego funduszu (funduszu ochrony środków gwarantowanych). W razie zaistnienia potrzeby wypłaty przez BFG kwot gwarantowanych dla deponentów zawieszonego banku, pozostałe banki uczestniczące w systemie gwarantowania dokonują stosownych wpłat na rachunek BFG.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji wobec podmiotu objętego systemem gwarantowania, w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. wypłaty środków gwarantowanych dokonywane są przez Fundusz ze środków funduszy ochrony środków gwarantowanych, po wyczerpaniu środków, o których mowa w art. 56.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji wobec banku lub oddziału banku zagranicznego, Fundusz wzywa banki i oddziały banków zagranicznych do przekazania środków odpowiadających zobowiązaniom do zapłaty z tytułu środków gwarantowanych. Środki te przechodzą z dniem ich przekazania przez bank lub oddział banku zagranicznego na własność Funduszu.

W przypadku:

<sup>23</sup> Tamże, s. 16.

- gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa wierzytelności wynikające z wezwania, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z funduszu gwarancyjnego banków do wykorzystania;
- gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa sumę wielkości, o których mowa wyżej, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań ze składek nadzwyczajnych;
- gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych nadal przewyższa sumę wielkości, o których mowa wyżej, Fundusz pokrywa pozostającą do wypłaty kwotę zobowiązań z innych funduszy własnych, z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji, na zasadach określonych przez Radę Funduszu;
- Fundusz może także wezwać podmioty zobowiązane do przynależności do systemu do przekazania środków odpowiadających zobowiązaniom do zapłaty na rzecz funduszu gwarancyjnego banków<sup>24</sup>.

Środki gromadzone w bankach nie są jedynym źródłem finansowania działalności gwarancyjnej BFG. W przypadku, gdyby okazały się one niewystarczające, BFG może m.in. wykorzystać fundusze własne, pozyskać środki w postaci dotacji lub pożyczki z budżetu państwa lub zaciągnąć krótkoterminowy kredyt w Narodowym Banku Polskim<sup>25</sup>.

## 5. Działalność pomocowa BFG i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji banków

### 5.1. Ogólna charakterystyka przymusowej restrukturyzacji

Oprócz działalności gwarancyjnej, czyli wypłaty środków gwarantowanych deponentom w przypadku zawieszenia działalności banku lub kasy, ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r. wprowadziła do obowiązków Funduszu dodatkowe rozwiązania, mające ścisły związek z szeroko rozumianym systemem ochrony depozytów bankowych, a mianowicie działalność pomocową.

Do 2016 r. BFG miał możliwość udzielania bankom – uczestnikom systemu gwarantowania pomocy finansowej na ich samodzielną sanację, na przejęcie banku zagrożonego przez bank będący w dobrej kondycji finansowej lub

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 56.

<sup>25</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc), (dostęp: 19.08.2018).

na zakup akcji lub udziałów banku będącego w niebezpieczeństwie niewypłacalności przez nowych udziałowców. Pomoc ta mogła być udzielana w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń. Na ten cel ustawa o BFG zobowiązywała banki/kasy do wnoszenia do BFG opłat rocznych. Środki przekazywane bankom w celu uzdrowienia ich sytuacji finansowej lub bankom na przejęcie banku zagrożonego upadłością pozwalały ograniczyć sytuacje, w których konieczna byłaby wypłata środków gwarantowanych. Niebagatelne znaczenie miał też fakt, że dzięki pomocy finansowej zagrożonym bankom „uratowane” są także środki nie objęte gwarancjami BFG oraz te środki, których wartość przewyższała kwoty objęte gwarancjami.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE, ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, a w ślad za nią znowelizowana ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, (tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 1937) ograniczyła działalność pomocową skierowaną do wszystkich podmiotów, natomiast wprowadziła przymusową ich restrukturyzację w określonych sytuacjach.

Postanowienia Dyrektywy z 2014 r. znacząco ograniczają, a w zasadzie eliminują, działalność pomocową systemów gwarantowania, jak również ograniczają zewnętrzną pomoc finansową ze środków publicznych. Ograniczenie pomocy zewnętrznej ma na celu ograniczenie pokusy nadużycia oraz nie zakłócanie konkurencji między bankami i państwami członkowskimi. Pomoc finansowa dla podmiotów systemu gwarantowania ma być ograniczona do minimum, a beneficjent pomocy powinien wnieść jak największy wkład własny w finansowanie działań naprawczych i restrukturyzacji.

Ustawa o BFG z 2016 r. – pomimo wyeliminowania z obowiązków BFG funkcji pomocowej – znacznie rozszerzyła kompetencje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, jak również w zakresie celu BFG. BFG jest w myśl regulacji ustawy podmiotem działającym na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Oprócz banków krajowych swoim zakresem działalności obejmuje banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo kredytowe, oddziały banków zagranicznych i firmy inwestycyjne. Obok działalności gwarancyjnej w jego kompetencje włączono możliwość tzw. wczesnej interwencji w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością (w postaci instrumentu konwersji lub umorzenia długu) oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji.

Procedura przymusowej restrukturyzacji obejmuje tworzenie planów przymusowej restrukturyzacji we współpracy z zagrożonymi podmiotami, ocenę ich wykonalności, wydawanie zaleceń podmiotom finansowym w zakresie

przymusowej restrukturyzacji, podejmowanie decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji, jak również jej prowadzenie. To Fundusz wydaje zalecenie dokonania umorzenia i konwersji instrumentów kapitałowych jak też podejmuje decyzję o przymusowej restrukturyzacji, w tym powołuje podmiot zarządzający aktywami czy tzw. instytucję pomostową. On także decyduje o zawieszeniu postępowania przymusowej restrukturyzacji lub prowadzenia działalności maklerskiej przez firmę inwestycyjną.

### **Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych**

Instrumentem poprzedzającym przymusową restrukturyzację podmiotu w trudnej sytuacji wypłacalności jest umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych. Założeniem tej regulacji jest możliwość dokapitalizowania podmiotu w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością ze środków właścicieli. Fundusz został wyposażony przez ustawę w upoważnienie do ustalenia dla podległych podmiotów obowiązku utrzymywania odpowiedniego poziomu zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji. Przed podjęciem decyzji o przymusowej restrukturyzacji BFG może nakazać umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych podmiotu finansowego. Umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych może zostać zalecona także łącznie z decyzją o przymusowej restrukturyzacji, z tym, że wówczas jest stosowana łącznie z co najmniej jednym instrumentem tej restrukturyzacji<sup>26</sup>.

Umorzenie lub konwersja zobowiązań mogą być zastosowane w celu pokrycia strat i odbudowy kapitałów restrukturyzowanego podmiotu. Intencją ustawodawcy było zapewnienie ich wykorzystania wyłącznie w sytuacji, gdy po zastosowaniu tych instrumentów podmiot finansowy będzie spełniał warunki prowadzenia dalszej działalności i zostanie mu przywrócona długoterminowa stabilność finansowa (bez konieczności prowadzenia restrukturyzacji lub po jej przeprowadzeniu). Do osiągnięcia tego celu Fundusz opracowuje program restrukturyzacji oraz nadzoruje jego wykonanie<sup>27</sup>.

Przed podjęciem decyzji o umorzeniu lub konwersji zobowiązań Fundusz musi oszacować wielkość strat do pokrycia oraz wielkość koniecznego dokapitalizowania (podmiotu, podmiotu pomostowego lub podmiotu zarządzającego aktywami) na podstawie wyceny aktywów i pasywów restrukturyzowanego podmiotu. Przed zastosowaniem instrumentu umorzenia lub konwersji BFG podejmuje decyzję o pokryciu w pierwszej kolejno-

<sup>26</sup> Bankowy Fundusz Gwarancyjny, [http://taxfin.pl/bankowy\\_fundusz\\_gwarancyjny\\_w\\_nowej roli/](http://taxfin.pl/bankowy_fundusz_gwarancyjny_w_nowej roli/), (dostęp: 2.09.2018).

<sup>27</sup> J. Molicki, *Przymusowa restrukturyzacja – nowe kompetencje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, <https://biuletyn.piszc.pl/przymusowa-restrukturyzacja-nowe-kompetencje-bankowego-bankowego-funduszu-gwarancyjnego/>, (dostęp: 29.08.2018).

ści strat za okres bieżący i poprzednie z funduszy własnych zagrożonego podmiotu.

### **Przymusowa restrukturyzacja**

Przymusowa restrukturyzacja jest to restrukturyzacja zagrożonego podmiotu, który nie spełnia warunków prowadzenia działalności, dokonywana w przypadku, gdy jego upadłość, ze względu na jej skutki, mogłaby poważnie, negatywnie wpłynąć na jego klientów, funkcjonowanie rynków finansowych lub gospodarki. Przesłanki przymusowej restrukturyzacji to sytuacja, gdy<sup>28</sup>:

- podmiot jest zagrożony upadłością;
- dostępne działania nadzorcze lub działania podmiotu nie pozwalają na usunięcie tego zagrożenia we właściwym czasie;
- podjęcie działań jest konieczne w interesie publicznym.

Podjęcie działań restrukturyzacyjnych, uzasadnionych interesem publicznym, powstaje w momencie, kiedy upadłość takiego podmiotu, ze względu na jej skutki mogłaby poważnie, negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo finansowe klientów takiego podmiotu, utrzymanie stabilności finansowej, w tym funkcjonowanie rynków finansowych lub gospodarki, a kontynuowanie funkcji krytycznych takiego podmiotu wymagałoby zaangażowanie funduszy publicznych.

Tak więc celami przymusowej restrukturyzacji są:

1. utrzymanie stabilności finansowej, w szczególności przez ochronę zaufania do sektora finansowego i zapewnienie dyscypliny rynkowej;
2. ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych lub prawdopodobieństwa ich zaangażowania wobec sektora finansowego lub jego poszczególnych podmiotów dla realizacji celów stawianych przed systemami gwarancji depozytów i restrukturyzacji;
3. zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych;
4. ochrona deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat;
5. ochrona środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów<sup>29</sup>.

Fundusz, realizuje cele restrukturyzacji poprzez:

1. opracowanie planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji, w tym określanie minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji;
2. umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych;
3. prowadzenie przymusowej restrukturyzacji.

<sup>28</sup> Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 24.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 66.



W przypadku, gdy w wyniku zastosowania instrumentów przejęcia przedsiębiorstwa, instytucji pomostowej lub wydzielenia praw majątkowych nie doszło do zbycia podmiotu w restrukturyzacji albo zastosowanie tych instrumentów nie było możliwe, wówczas podmiot ten podlega likwidacji, w drodze postępowania upadłościowego albo likwidacyjnego<sup>30</sup>.

Realizując cele przymusowej restrukturyzacji, Fundusz dąży do ograniczenia jej szeroko rozumianych kosztów oraz, o ile jest to możliwe ze względu na cele przymusowej restrukturyzacji, ograniczenia utraty wartości przedsiębiorstwa podmiotu, wobec którego jest prowadzona przymusowa restrukturyzacja. Dokonując wyboru, możliwych do zastosowania narzędzi przymusowej restrukturyzacji, Fundusz powinien do minimum ograniczać procedury administracyjne.

Jeżeli podmiot krajowy jest częścią grupy kapitałowej i/lub organizacyjnej, Fundusz realizuje cele restrukturyzacji w sposób, który ogranicza wpływ działań podejmowanych przez Fundusz w ramach przymusowej restrukturyzacji na inne podmioty grupy i całą grupę oraz stabilność państw członkowskich, w szczególności państw, w których podmioty grupy prowadzą działalność<sup>31</sup>.

Prowadzenie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny procesu przymusowej restrukturyzacji poprzedza sporządzenie planów przymusowej restrukturyzacji wybranych podmiotów. Plan przymusowej restrukturyzacji jest opracowywany na podstawie informacji uzyskanych od Komisji Nadzoru Finansowego oraz od podmiotów krajowych wskazanych do przymusowej restrukturyzacji. Fundusz może zobowiązać podmiot krajowy do współpracy w zakresie opracowania i aktualizacji planu przymusowej restrukturyzacji, w tym do opracowania elementów planu przymusowej restrukturyzacji, na podstawie wytycznych Funduszu, zawierających zakres przekazywanych informacji, termin ich przekazania oraz pouczenie o karach pieniężnych za nieudzielenie informacji. W przypadku nieprzekazania, w określonym przez Fundusz terminie, przez podmiot krajowy informacji, Fundusz może, w drodze decyzji, nałożyć na taki podmiot karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – karę pieniężną w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu, nie wyższą jednak niż 100 mln zł. Kara pieniężna stanowi dochód budżetu państwa<sup>32</sup>.

Proces decyzyjny o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji rozpoczyna się od informacji Komisji Nadzoru Finansowego, która niezwłocznie informuje Fundusz o<sup>33</sup>:

<sup>30</sup> Tamże, art. 230.

<sup>31</sup> Tamże, art. 67.

<sup>32</sup> Tamże, art. 78–79.

<sup>33</sup> Tamże, art. 100–102.

1. zagrożeniu podmiotu (banku, kasy, firmy inwestycyjnej czy oddziału banku zagranicznego) upadłością;
2. braku przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie.
3. zaprzestaniu spełniania przez oddział banku zagranicznego warunków prowadzenia działalności albo zagrożeniu zaprzestania spełniania przez oddział banku zagranicznego warunków prowadzenia działalności
4. zaprzestaniu przez oddział banku zagranicznego regulowania zobowiązań lub takim zagrożeniu;
5. wszczęciu przez właściwy organ przymusowej restrukturyzacji państwa trzeciego przymusowej restrukturyzacji lub podobnego postępowania, lub zamiarze wszczęcia takiego postępowania wobec banku zagranicznego.

Podmiot w świetle ustawy o BFG uznaje się za zagrożony upadłością w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z następujących okoliczności:

- a) występują przesłanki uznania, że nie będzie on spełniał warunków prowadzenia działalności w stopniu uzasadniającym uchylenie albo cofnięcie zezwolenia na utworzenie banku albo prowadzenie działalności maklerskiej przez firmę inwestycyjną;
- b) aktywa podmiotu nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że aktywa podmiotu nie wystarczą na zaspokojenie jego zobowiązań;
- c) podmiot nie reguluje swoich wymagalnych zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że nie będzie ich regulował;
- d) kontynuacja działalności podmiotu wymaga zaangażowania nadzwyczajnych środków publicznych.

Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje oceny spełnienia warunków o zagrożeniu upadłością na podstawie<sup>34</sup>:

1. wyników badania i oceny nadzorczej;
2. wyników realizacji planu naprawy, zastosowania środków nadzoru, w tym środków wczesnej interwencji;
3. wyników badania jakości aktywów;
4. zawiadomień zarządu podmiotu;
5. innych informacji uzyskanych w trybie nadzoru.

Komisja Nadzoru Finansowego, dokonując oceny spełnienia warunków zagrożenia upadłością, uwzględnia w szczególności:

- naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia przez podmiot wymogów w zakresie funduszy własnych, płynności i dźwigni finansowej;

<sup>34</sup> Tamże, art. 101.

- ocenę podmiotu w wyniku badania i oceny nadzorczej wskazującą na niekorzystną sytuację finansową podmiotu;
- stratę lub niebezpieczeństwo straty naruszającej w istotnym stopniu fundusze własne;
- naruszenie określonego przez Fundusz minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji;
- prowadzenie przez podmiot działalności z naruszeniem prawa lub statutu, które może prowadzić do niewypłacalności lub utraty płynności przez podmiot;
- brak realizacji zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje informacje, o zagrożeniu upadłością podmiotu:<sup>35</sup>

1. Narodowemu Bankowi Polskiemu;
2. ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych;
3. organom nadzoru właściwym dla oddziałów podmiotu zagrożonego upadłością oraz podmiotu dominującego;
4. organom nadzoru sprawującym nadzór skonsolidowany, w przypadku gdy podmiot zagrożony upadłością lub jego podmiot dominujący podlega nadzorowi skonsolidowanemu;
5. właściwym organom przymusowej restrukturyzacji dla oddziałów podmiotu zagrożonego upadłością oraz właściwym organom przymusowej restrukturyzacji dla grupy, w przypadku gdy podmiot krajowy jest podmiotem zależnym;
6. organowi zarządzającemu uznanym systemem gwarancji depozytów w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący;
7. podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący, w przypadku gdy funduszem nie zarządza właściwy organ przymusowej restrukturyzacji dla grupy;
8. Przewodniczącemu Komitetu Stabilności Finansowej;
9. Europejskiej Radzie Ryzyka Systemowego.

W przypadku, gdy łącznie są spełnione następujące warunki:

- podmiot krajowy jest zagrożony upadłością;
- brak jest przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania podmiotu krajowego pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością;
- działania wobec podmiotu krajowego czy oddziału banku zagranicznego konieczne są w interesie publicznym;

<sup>35</sup> Tamże, art. 101.

- Fundusz wydaje decyzję o wszczęciu wobec podmiotu krajowego przymusowej restrukturyzacji albo decyzję o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych.

## 5.2. Uprawnienia Funduszu w prowadzeniu przymusowej restrukturyzacji

Ustawa o BFG przyznaje Funduszowi rozległe kompetencje w procesie przymusowej restrukturyzacji poczynając od decyzji o wdrożeniu przymusowej restrukturyzacji, jej prowadzenia, doboru narzędzi restrukturyzacji, oceny jej przebiegu lub decyzji o jej zakończeniu.

Fundusz, przed podjęciem decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji, zapewnia przeprowadzenie oszacowania wartości aktywów i pasywów podmiotu<sup>36</sup>. Oszacowania dokonuje na zlecenie Funduszu podmiot niezależny od organów publicznych, Funduszu, podmiotu, którego aktywa i pasywa podlegają oszacowaniu, oraz podmiotu dominującego wobec tego podmiotu, którego aktywa i pasywa podlegają oszacowaniu, lub innych podmiotów grupy, w skład której wchodzi podmiot, którego aktywa i pasywa podlegają oszacowaniu. Jeżeli dokonanie oszacowania nie jest możliwe przed podjęciem decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji albo decyzji o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych, w szczególności, gdy ze względu na cele przymusowej restrukturyzacji decyzja ta powinna być podjęta w terminie krótszym niż przewidywany termin zakończenia oszacowania, Fundusz dokonuje wstępnego oszacowania wartości aktywów i pasywów podmiotu.

Wstępne oszacowanie jest wystarczającą podstawą podjęcia decyzji o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych albo decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji oraz innych decyzji w ramach przymusowej restrukturyzacji do czasu sporządzenia oszacowania, jeżeli takie decyzje są niezbędne do osiągnięcia celów przymusowej restrukturyzacji lub usunięcia zagrożenia upadłością, a przeprowadzenie tego oszacowania nie jest możliwe. W przypadku, gdy oszacowanie przeprowadza się w celu zastosowania instrumentu umorzenia lub konwersji zobowiązań i przedmiotem umorzenia lub konwersji zobowiązań są instrumenty pochodne, oszacowanie to jest wstępnym oszacowaniem do czasu ustalenia wyniku z tytułu rozliczenia instrumentów pochodnych.

Z momentem wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, to Fundusz przejmuje kontrolę nad restrukturyzowanym podmiotem<sup>37</sup>. To Fundusz:

<sup>36</sup> Tamże, art. 137.

<sup>37</sup> J. Molicki, *Przymusowa restrukturyzacja...*, (29.08.2018).

- określa organizację i sposób działania podmiotu w restrukturyzacji;
- otrzymuje prawo podejmowania uchwał zastrzeżonych do kompetencji organów podmiotu w restrukturyzacji;
- przejmuje prawa osób wchodzących w skład organów podmiotu.

Wykonywanie uprawnień Funduszu w procesie przymusowej restrukturyzacji nie ogranicza prawa podmiotu, będącego podmiotem prowadzącym lub uczestnikiem systemu płatności lub systemu rozrachunku, na którego rzecz zostało ustanowione zabezpieczenie w związku z uczestnictwem w tym systemie. Wykonywanie uprawnień Funduszu nie ogranicza prawa Narodowego Banku Polskiego, banku centralnego innego państwa członkowskiego w rozumieniu przepisów ustawy o ostateczności rozrachunku lub Europejskiego Banku Centralnego, z tytułu ustanowionego na ich rzecz zabezpieczenia operacji z tymi bankami, jak również nie wpływa na skutki prawne zlecenia rozrachunku wynikające z jego wprowadzenia do systemu płatności lub systemu rozrachunku oraz wyniki kompensowania w ramach tych systemów<sup>38</sup>.

Fundusz w ramach przymusowej restrukturyzacji może, w drodze decyzji, ustanowić administratora podmiotu w restrukturyzacji<sup>39</sup>. Fundusz zamieszcza informację o ustanowieniu administratora na swojej stronie internetowej, jednocześnie przekazując informację o ustanowieniu administratora w formie pisemnej lub z wykorzystaniem technik informatycznych Komisji Nadzoru Finansowego i podmiotowi w restrukturyzacji, w celu publikacji na ich stronach internetowych. Komisja Nadzoru Finansowego i podmiot w restrukturyzacji ogłaszają informacje o ustanowieniu administratora niezwłocznie po jej otrzymaniu od Funduszu. Administratorowi przysługują uprawnienia Funduszu. Fundusz może w decyzji o ustanowieniu administratora ograniczyć zakres przysługujących mu uprawnień. Administrator wykonuje uprawnienia pod nadzorem Funduszu. W decyzji o ustanowieniu administratora Fundusz określa sposób wykonywania nadzoru, czynności administratora, które wymagają uprzedniej zgody Funduszu, oraz zakres i częstotliwość informowania Funduszu o sytuacji finansowej podmiotu w restrukturyzacji oraz podejmowanych działaniach. Fundusz ustanawia administratora na okres do roku. W przypadkach uzasadnionych realizacją celów przymusowej restrukturyzacji, Fundusz może przedłużyć ten okres do 2. lat. Fundusz może odwołać administratora w każdym czasie. W decyzji o ustanowieniu administratora Fundusz może określić, które koszty związane z wykonywaniem funkcji administratora będą stanowić koszty przymusowej restrukturyzacji, uwzględniając sytuację finansową

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 68.

<sup>39</sup> Tamże, art. 153.

podmiotu w restrukturyzacji. Fundusz może w każdym czasie zmienić decyzję o ustanowieniu administratora. Administrator podejmuje czynności niezbędne do realizacji celów przymusowej restrukturyzacji, zgodnie z decyzjami Funduszu<sup>40</sup>. Czynności obejmują: przede wszystkim podwyższenie kapitału, zmianę struktury własnościowej podmiotu w restrukturyzacji lub jego przejęcie przez inny stabilny finansowo i organizacyjnie podmiot, z wykorzystaniem instrumentów przymusowej restrukturyzacji. Administrator przedstawia Funduszowi informację o przebiegu jego czynności w terminach określonych w decyzji o jego ustanowieniu, w szczególności na dzień powołania i odwołania z funkcji.

### 5.3. Zawieszenie działalności podmiotu w restrukturyzacji

Jeżeli jest to niezbędne do zastosowania instrumentów przymusowej restrukturyzacji, Fundusz może wydać decyzję o zawieszeniu działalności banku w restrukturyzacji, kasy w restrukturyzacji lub o zawieszeniu wykonywania w całości, lub w części działalności maklerskiej przez firmę inwestycyjną w restrukturyzacji<sup>41</sup>.

### 5.4. Instrumenty przymusowej restrukturyzacji

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w sytuacji przymusowej restrukturyzacji, może zastosować jeden lub łącznie kilka instrumentów przymusowej restrukturyzacji, którymi są<sup>42</sup>:

- a) przejęcie przedsiębiorstwa,
- b) instytucję pomostową,
- c) umorzenie lub konwersję zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji,
- d) wydzielenie praw majątkowych (tylko stosowane łącznie z innym instrumentem przymusowej restrukturyzacji)<sup>43</sup>.

#### **Ad. a) Przejęcie przedsiębiorstwa**

Celem przejęcia przedsiębiorstwa podmiotu w restrukturyzacji jest zapewnienie ciągłości działania, ochronę praw klientów i ochronę interesu publicznego. Podmiot (podmioty) przejmujące powinny mieć stosowne zezwolenia na prowadzenie działalności licencjonowanej. Podmiot przejmujący wstępuje w prawa podmiotu w restrukturyzacji w zakresie praw majątkowych i zwią-

<sup>40</sup> Tamże, art. 154.

<sup>41</sup> Tamże, art. 155.

<sup>42</sup> J. Molicki, *Przymusowa restrukturyzacja...*, (29.08.2018).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 67.

zanych z nimi zobowiązań. Obejmuje także zezwolenia, koncesje i ulgi przyznane podmiotowi w restrukturyzacji w związku z jego utworzeniem i prowadzeniem działalności. Fundusz może wydać decyzję o przejęciu podmiotu w restrukturyzacji w całości, części lub wybranych praw majątkowych, zobowiązań czy praw udziałowych<sup>44</sup>.

#### **Ad. b) Instytucja pomostowa**

Instytucja pomostowa to podmiot, który przejmuje działalność restrukturyzowanego podmiotu w sytuacji, gdy utrudnione jest szybkie zbycie całości lub części tego przedsiębiorstwa na warunkach rynkowych. Instytucja pomostowa ma na celu zapewnienie kontynuacji działalności podmiotu w restrukturyzacji. Instytucja pomostowa może skupiać działalność bądź aktywa czy zobowiązania kilku podmiotów w restrukturyzacji<sup>45</sup>. Instytucja pomostowa może funkcjonować przez okres 2 lat, ale Fundusz może wydłużyć ten okres. Po tym okresie podlega likwidacji lub sprzedaży na warunkach rynkowych. Działalność instytucji pomostowej może być zawieszona przez Fundusz lub może być ogłoszona jej upadłość. Formą prawną dla instytucji pomostowej jest spółka kapitałowa, bo może być w drodze nabycia pakietu kontrolnego akcji lub udziałów banku, prowadzącego działalność w formie spółki akcyjnej lub firmy inwestycyjnej. Instytucja pomostowa działa na warunkach rynkowych, więc podlega nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego<sup>46</sup>.

#### **Ad. c) Umorzenie lub konwersja zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji**

W trakcie przymusowej restrukturyzacji Fundusz może podejmować decyzję o umorzeniu i konwersji części zobowiązań podmiotu zagrożonego utratą wypłacalności oraz zamienić je na akcje, a następnie zbyć je w celu dokapitalizowania tego podmiotu. Instrument ten może być zastosowany wyłącznie wówczas, gdy istnieje realna możliwość przywrócenia długoterminowej stabilności finansowej. Fundusz jest zobowiązany do nadzorowania stosowania tego instrumentu, a także wskazania działań restrukturyzacyjnych, które ograniczą deficytowość w działalności restrukturyzowanego podmiotu.

#### **Ad. d) Wydzielenie praw majątkowych**

Wydzielenie praw majątkowych może być zastosowane łącznie z innym instrumentem restrukturyzacji, a celem zastosowania tego instrumentu jest zwiększenie efektywności zarządzania tymi prawami majątkowymi przez wyspecjalizowany podmiot.

<sup>44</sup> J. Molicki, *Przymusowa restrukturyzacja...*, (29.08.2018).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 181.

<sup>46</sup> J. Molicki, *Przymusowa restrukturyzacja...*, (29.08.2018).



Wszystkie opisane instrumenty mogą być uruchamiane pojedynczo lub w dowolnych konfiguracjach, z założeniem dążenia do maksymalizacji celów procesu restrukturyzacji, a minimalizacji kosztów ponoszonych przez Fundusz. Różnorodność instrumentów restrukturyzacji i dowolność ich stosowania ma zagwarantować swobodę działania Funduszu<sup>47</sup>.

Realizując zadania przymusowej restrukturyzacji, Fundusz może udzielać pożyczek lub gwarancji podmiotowi w restrukturyzacji, jeżeli są niezbędne do utrzymania płynności lub wypłacalności podmiotu, jego podmiotów zależnych, instytucji pomostowej i podmiotu zarządzającego aktywami lub są związane z zastosowaniem instrumentów przymusowej restrukturyzacji lub są niezbędne do realizacji procesu przejęcia podmiotu lub jego dalszej działalności. BFG może także nabywać aktywa podmiotu w restrukturyzacji<sup>48</sup>.

Fundusz może także udzielać wsparcia w celu przejęcia podmiotu w restrukturyzacji lub jego działalności albo ich przeniesienia do instytucji pomostowej polegające na udzieleniu:

- a) gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat związanych z przejmowanymi aktywami i zobowiązaniami;
- b) dotacji w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań a wartością przejmowanych aktywów.

Te działania Funduszu muszą uwzględniać fakt, że środki Funduszu, przeznaczone na wsparcie i pomoc finansową w przymusowej restrukturyzacji, mogą być traktowane jak „pomoc publiczna”, gdyż mogą potencjalnie wpływać na zakłócenie konkurencji i stanowić niedozwoloną pomoc publiczną, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom, i która może być niezgodna z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dlatego też udzielanie wsparcia lub pomocy finansowej przez Fundusz odbywają się w procedurze dopuszczalności pomocy publicznej w UE oraz w ramach zaakceptowanych programów pomocowych<sup>49</sup>.

Procedura przymusowej restrukturyzacji jest szczegółowo zaprogramowana w ustawie o BFG zarówno od strony przygotowanych planów przymusowej restrukturyzacji, planowanych do wykorzystania narzędzi, jak i możliwych wariantów rozwoju w efekcie przeprowadzonej restrukturyzacji. Organizację i sposób działania podmiotu w restrukturyzacji określa decyzja Funduszu.

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 112.

<sup>49</sup> Raport Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2017 rok, s. 25.

Finansowanie przymusowej restrukturyzacji odbywa się ze składek wnoszonych przez podmioty należące do systemu gwarantowania, a jego zasady określa ustawa o BFG<sup>50</sup>.

Ustawa precyzuje, że z chwilą wszczęcia przymusowej restrukturyzacji<sup>51</sup>:

1. na Fundusz przechodzi prawo podejmowania uchwał i decyzji w sprawach zastrzeżonych w ustawie i statucie albo umowie spółki do właściwości organów podmiotu w restrukturyzacji;
2. większość kompetencji rady nadzorczej zostaje zawieszona;
3. zarząd ulega rozwiązaniu, a mandaty jego członków wygasają;
4. udzielone wcześniej prokury i pełnomocnictwa wygasają;
5. zarząd komisaryczny ulega rozwiązaniu;
6. wygasają decyzje o powołaniu likwidatora, ustanowieniu zarządcy komisarycznego kasy, ustanowieniu kuratora banku, kasy i domu maklerskiego;
7. kompetencje pozostałych organów podmiotu w restrukturyzacji zostają zawieszane;
8. wygasają prawa osób wchodzących w skład organów podmiotu w restrukturyzacji do odpraw pieniężnych oraz do wynagrodzenia za okres od dnia wszczęcia przymusowej restrukturyzacji;
9. wygasają prawa osób, zajmujących stanowiska kierownicze w podmiocie w restrukturyzacji do wypłaty zmiennych składników wynagrodzeń.

Zgodnie z ustawą o BFG do zadań funduszu należy także restrukturyzacja spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności. Fundusz ma w tym wypadku do zastosowania następujące instrumenty<sup>52</sup>:

- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej;
- nabywanie wierzytelności kas;
- udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kas lub nabywcom przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jej zorganizowanej części czy wybranych praw majątkowych.

Pomoc finansowa może być udzielona wyłącznie kasie, która realizuje program naprawczy zaakceptowany przez KNF i ma na celu usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności kasy. Warunkiem koniecznym skorzystania z pomocy finansowej przez kasę jest zgodność z obowiązującym programem

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 295–302.

<sup>51</sup> Art. 113.

<sup>52</sup> Raport Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2017 rok, s. 31.

pomocowym lub uzyskaniem przez wnioskodawcę (kasę) pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o udzieleniu pomocy. Wsparcie może być udzielone nie tylko kasie, lecz także podmiotom przejmującym działalność lub część działalności kasy, nabywcom kasy lub aktywów kasy w likwidacji.

### 5.5. Obowiązki informacyjne BFG o systemie gwarantowania

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarantowania nakłada na banki – w związku z ich uczestnictwem w systemie gwarantowania – obowiązki informacyjne wobec ich klientów. Banki powinny informować osoby korzystające oraz zainteresowane korzystaniem z ich usług o:

- swojej sytuacji ekonomiczno-finansowej;
- uczestnictwie w ustawowym systemie gwarantowania i zasadach jego funkcjonowania, w szczególności wskazując kwotę określającą maksymalną wysokość gwarancji oraz rodzaje podmiotów, które mogą być uznane za deponenta uprawnionego do odbioru świadczeń;
- braku ochrony gwarancyjnej niektórych wierzytelności, jeśli one nie wynikają z czynności bankowych;
- braku ochrony gwarancyjnej niektórych wierzycieli;
- braku ochrony gwarancyjnej w związku z usługami świadczonymi przez bank, w których jest on tylko pośrednikiem a nie stroną umowy.

Informacje te powinny być zawarte w umowach pomiędzy bankami a klientami. Informacje o uczestnictwie w systemie gwarantowania nie mogą być wykorzystywane w celach reklamowych<sup>53</sup>. BFG wyposaża banki uczestniczące w polskim systemie gwarantowania w tablice – do wywieszenia w placówkach – informujące, że depozyty, złożone w danej instytucji, gwarantuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz w ulotki na temat zasad gwarantowania depozytów przez BFG, skierowane do osób korzystających z usług bankowych.

## 6. Statystyka restrukturyzacji i upadłości banków w kontekście działalności BFG

Jakkolwiek uprawnienia do prowadzenia restrukturyzacji pojawiły się w regulacjach prawnych BFG dopiero w 2016 r., to aktywność Funduszu w tym zakresie jest imponująca. Na przykład w 2017 r. Fundusz przygotował plany przymusowej restrukturyzacji dla: 19 banków komercyjnych, 555 banków spółdzielczych i 37 kas oraz 17 firm inwestycyjnych<sup>54</sup>. Fundusz przystąpił tak-

<sup>53</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc) (dostęp: 19.08.2018).

<sup>54</sup> Szerzej na ten temat w Raporcie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2017 rok.

że do wspólnych decyzji w sprawie przyjęcia grupowych planów przymusowej restrukturyzacji dla 10 unijnych grup transgranicznych, obejmujących 13 banków krajowych oraz 4 firmy inwestycyjne<sup>55</sup>.

Obecna aktywność BFG wymaga przypomnienia historycznych danych statystycznych o działalności BFG w kontekście upadłości banków. Pierwsza upadłość banku (spółdzielczego) w Polsce w okresie transformacji systemowej, tj. po 1989 r. miała miejsce w 1992 r. (BS w Śremie). Nie istniał wówczas w Polsce system gwarancji depozytów. Jednakże w obliczu pojawiających się strat deponentów działających banków, a także braku zorganizowanego systemu gwarantowania depozytów, już w 1994 r. NBP przyjął na siebie obowiązki systemu gwarantowania depozytów i zainicjował tworzenie systemu gwarantowania. Ustawa o BFG została uchwalona 14 grudnia 2014 r.<sup>56</sup> Od dnia wejścia w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. od 17 lutego 1995 r. BFG dokonał wypłat środków gwarantowanych dla deponentów, łącznie 151 banków i kas postawionych w stan upadłości (6 banków komercyjnych, 134 banków spółdzielczych i 11 spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych). Szerzej obrazują to dane poniżej (Tabela 14.)<sup>57</sup>.

**Tabela 14.** Spełnienie warunku gwarancji depozytów w Polsce po 1989 r.

| Rok                                      | Liczba banków postawionych w stan upadłości |                    |                                                               |
|------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                          | Banki komercyjne                            | Banki spółdzielcze | Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe                   |
| 1992                                     | 0                                           | 1                  | Gwarancje dla kas weszły w życie z dniem 29 listopada 2013 r. |
| 1993                                     | 0                                           | 10                 |                                                               |
| 1994                                     | 0                                           | 23                 |                                                               |
| 1995 przed wejściem w życie ustawy o BFG | 1                                           | 9                  |                                                               |
| 1995 po wejściu w życie ustawy o BFG     | 2                                           | 48                 |                                                               |
| 1996                                     | 1                                           | 30                 |                                                               |
| 1997                                     | 0                                           | 6                  |                                                               |

<sup>55</sup> Tamże, s. 29.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995, nr 4, poz. 18.

<sup>57</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc), (dostęp: 19.08.2018).

|              |          |            |                                                                  |
|--------------|----------|------------|------------------------------------------------------------------|
| 1998         | 0        | 4          | Gwarancje dla kas weszły w życie<br>z dniem 29 listopada 2013 r. |
| 1999         | 1        | 0          |                                                                  |
| 2000         | 1        | 0          |                                                                  |
| 2001         | 0        | 1          |                                                                  |
| 2002-2013    | 0        | 0          | 0                                                                |
| 2014         | 0        | 0          | 2                                                                |
| 2015         | 0        | 1          | 0                                                                |
| 2016         | 0        | 1          | 5                                                                |
| 2017         | 0        | 0          | 4                                                                |
| <b>RAZEM</b> | <b>6</b> | <b>134</b> | <b>11</b>                                                        |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Rocznych BFG, w tym za 2017 rok, s. 20.

Pierwszym bankiem w Polsce, którego upadłość została ogłoszona przez Sąd Wojewódzki w Poznaniu w dniu 10 września 1992 r. był Bank Spółdzielczy w Śremie. Jednakże w efekcie podjętych działań naprawczych i postępowania układowego doszło do ugody z wierzycielami i bank wznowił działalność w 1995 r. Jednakże w okresie 1992–2017 słabości organizacyjne, kadrowe i kapitałowe doprowadziły do upadłości aż 134 banki spółdzielcze. Największym obciążeniem dla systemu gwarancji depozytów w grupie banków spółdzielczych była upadłość Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, ogłoszona w II połowie 2015 r.<sup>58</sup>

Najbardziej dotkliwe były dla systemu bankowego upadłości banków komercyjnych, głównie ze względu na większą niż w przypadku banków spółdzielczych wielkość zgromadzonych depozytów. Po 2000 r. nie odnotowano w Polsce upadłości banku komercyjnego. Od 1995 do 2000 r. upadło łącznie 6 banków komercyjnych<sup>59</sup>, a były to:

1. Bank Rzemiosła i Usług w Częstochowie SA (1995 r.);
2. Bank Agrobank SA (1995 r.);
3. Bank Promocji Eksportu „Animex Bank” SA (1995 r.);
4. Bydgoski Bank Budownictwa SA (1995 r.);
5. Savim Bank Depozytowo-Kredytowy SA (1999 r.);
6. Bank Staropolski SA (2000 r.).

<sup>58</sup> Portal Wirtualna Polska, <https://finanse.wp.pl/138-upadlych-bankow-6116480376998017a>, (dostęp: 24.08.2018).

<sup>59</sup> Portal Bankier, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Poczet-upadlych-bankow-polskich-Infografika-7482432.html>, (dostęp 24.08.2018).

Polskim systemem bankowym mocno wstrząsnęła upadłość Banku Staropolskiego SA w Poznaniu, która została ogłoszona w lutym 2000 r. Upadłość ta miała bardzo rozległy i negatywny wpływ na system bankowy. Niewypłacalność banku dotknęła ponad 147 tys. klientów, którzy ulokowali w tym banku ponad 770 mln zł. Środki te nie zostały w całości pokryte przez BFG, gdyż wysokość kwot gwarantowanych wyniosła ok. 625 mln zł, z czego środkami płynnymi banku pokryto 141 mln, a BFG wyłożył 484 mln zł. Wysokość gwarancji depozytów w tym okresie wynosiła równowartość w zł do kwoty 11 tys. euro, ale w 100% była wypłacana tylko do 1000 euro, a pozostała kwota depozytów była gwarantowana w 90%. Poza systemem gwarancyjnym znalazła się kwota 150 mln zł, która była egzekwowana z masy upadłości banku i ostatecznie deponenti odzyskali swoje środki finansowe powierzone Bankowi Staropolskiemu, ale dopiero w 2008 r.<sup>60</sup>

W 2015 r. upadł Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Wysokość kwot gwarantowanych deponentom wypłacona klientom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (2037 mln zł) prawie trzykrotnie przewyższyła wielkość środków finansowych zdeponowanych w Banku Staropolskim (770 mln zł).<sup>61</sup>

**Tabela 15.** Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne dla deponentów banków w latach 1995–2017

| Rok  | Ogółem   | W tym:                                       |                                            |                                          |
|------|----------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------|
|      |          | Fundusz ochrony środków gwarantowanych (BFG) | Środki z masy upadłości upadających banków | Fundusz gwarancyjny banków <sup>62</sup> |
|      | w mln zł |                                              |                                            |                                          |
| 1995 | 105,0    | 85,9                                         | 19,1                                       | 0                                        |
| 1996 | 50,8     | 47,3                                         | 3,5                                        | 0                                        |
| 1997 | 6,4      | 4,7                                          | 1,7                                        | 0                                        |
| 1998 | 8,2      | 4,1                                          | 4,1                                        | 0                                        |
| 1999 | 4,7      | 0                                            | 4,7                                        | 0                                        |
| 2000 | 626,0    | 484,1                                        | 141,9                                      | 0                                        |
| 2001 | 12,5     | 0                                            | 12,5                                       | 0                                        |

<sup>60</sup> Portal Wirtualna Polska, <https://finanse.wp.pl/138-upadlych-bankow-6116480376998017a>, (dostęp: 24.08.2018).

<sup>61</sup> Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2017 rok, s. 20–21.

<sup>62</sup> Fundusz gwarancyjny banków utworzono na mocy ustawy o BFG ze środków zlikwidowanych dwóch funduszy BFG – pomocowego i środków odzyskanych z mas upadłości.

## STATYSTYKA RESTRUKTURYZACJI I UPADŁOŚCI BANKÓW W KONTEKŚCIE DZIAŁALNOŚCI BFG

|             |        |        |       |       |
|-------------|--------|--------|-------|-------|
| 2003        | 0,1    | 0      | 0,1   | 0     |
| 2004        | 0,4    | 0      | 0,4   | 0     |
| 2005        | 0,1    | 0      | 0,1   | 0     |
| 2006        | 0,1    | 0      | 0,1   | 0     |
| 2007 – 2008 | 0      | 0      | 0     | 0     |
| 2009        | 0,004  | 0      | 0,004 | 0     |
| 2010-2014   | 0      | 0      | 0     | 0     |
| 2015        | 2037,0 | 2037,0 | 0     | 0     |
| 2016        | 145,7  | 145,6  | 0,04  | 0,003 |
| 2017        | 0,2    | 0      | 0     | 0,2   |
| Razem       | 2997,3 | 2808,6 | 188,3 | 0,23  |

Źródło: Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 20–21.

**Tabela 16.** Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne dla deponentów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w latach 2014–2017

| Rok   | Ogółem   | W tym:                  |                            |                      |                      |
|-------|----------|-------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|
|       |          | Fundusz gwarancyjny kas | Fundusz gwarancyjny banków | Wpłaty Kasy Krajowej | Fundusz pomocowy BFG |
|       | w mln zł |                         |                            |                      |                      |
| 2014  | 3064,1   | 20,7                    | 0                          | 32,8                 | 3010,5               |
| 2015  | 0,1      | 0,1                     | 0                          | 0                    | 0                    |
| 2016  | 617,2    | 44,5                    | 0                          | 0,007                | 572,7                |
| 2017  | 685,1    | 58,2                    | 626,9                      | 0                    | 0                    |
| Razem | 4366,4   | 123,5                   | 626,9                      | 32,8                 | 3583,2               |

Źródło: Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, s. 21.

Wielkość wypłaconych przez BFG kwot gwarantowanych dla deponentów banków za cały okres funkcjonowania systemu gwarancji depozytów (1995–2017) wyniosła niespełna 3 mld zł. Wypłacone kwoty gwarancyjne z tytułu depozytów dla klientów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych za lata 2014–2017 były wyższe o prawie 50% i wyniosły ponad 4,3 mld zł.



Porównanie wielkości wypłat kwot gwarantowanych na rzecz deponentów banków i kas wskazuje na ogromne wsparcie BFG na rzecz deponentów SKOK po objęciu ich systemem gwarancji depozytów.

## 7. Inne systemy ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego w Polsce

W Polsce działają również inne instytucje, których celem jest ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego – klientów instytucji finansowych. Należą do nich przede wszystkim Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych<sup>63</sup>.

**Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG)**, który jest instytucją zabezpieczającą interesy osób ubezpieczonych. Jej zadaniem jest wypłacanie odszkodowań i świadczeń z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy nie jest ustalona tożsamość osoby, która wyrządziła szkodę lub, gdy taka osoba nie była ubezpieczona. Dodatkowo UFG zaspokaja roszczenia osób uprawnionych w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń, którego byli klientami. UFG działa na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

**Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA (KDPW SA)** zarządza systemem rekompensat dla inwestorów. System rekompensat został utworzony w celu gwarantowania środków pieniężnych i maklerskich instrumentów finansowych znajdujących się na rachunkach inwestycyjnych w przypadku upadłości domu maklerskiego. Stanowi on jeden z mechanizmów ochrony interesów inwestorów, zabezpieczając ograniczoną kwotę środków powierzonych przez inwestora domowi maklerskiemu.

## 8. Statutowe zasady funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Bankowy Fundusz Gwarancyjny z siedzibą w Warszawie jest osobą prawną działającą na mocy ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwa-

<sup>63</sup> Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc), (dostęp: 19.08.2018).

rancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. 2017, poz. 1937, z późn. zm.), która obowiązuje od 9 października 2016 r. Ustawa wprowadziła do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zwany dalej „Funduszem”, działa na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz na podstawie postanowień statutu nadanego przez Ministra Rozwoju i Finansów<sup>64</sup>.

Organy Funduszu to Rada i Zarząd. Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu, realizując zadania określone w ustawach lub statucie, podejmują decyzje oraz wydają opinie w formie uchwał. Skład Rady Funduszu, tryb powoływania i odwoływania członków Rady Funduszu, w tym jej Przewodniczącego, oraz wygaśnięcia mandatów jej członków określa ustawa o BFG. Skład Zarządu Funduszu, tryb powoływania i odwoływania członków Zarządu Funduszu oraz wygaśnięcia ich mandatów określa ustawa. Członkowie Zarządu Funduszu pozostają z Funduszem w stosunku pracy. Rada Funduszu określa regulamin wynagradzania członków Zarządu Funduszu.

Rada Funduszu i Zarząd wykonują swoje funkcje przy pomocy Biura Funduszu. Do zakresu działania Biura Funduszu należy w szczególności:

- zapewnienie merytorycznej i technicznej obsługi organów Funduszu w związku z realizacją zadań Funduszu;
- gromadzenie i analizowanie informacji, w szczególności dotyczących podmiotów krajowych, oraz oddziałów banków zagranicznych w celu zapewnienia realizacji zadań Funduszu;
- opracowywanie analiz i prognoz dotyczących podmiotów krajowych, oraz oddziałów banków zagranicznych,
- prowadzenie obsługi prawnej Funduszu;
- prowadzenie spraw administracyjnych i spraw personalnych pracowników Funduszu;
- prowadzenie gospodarki finansowej oraz rachunkowości Funduszu;
- działalność informacyjno-promocyjna w zakresie związanym z funkcjonowaniem Funduszu;

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.

- działalność w zakresie współpracy międzynarodowej, w szczególności z zagranicznymi organami przymusowej restrukturyzacji oraz systemami gwarantowania depozytów i ich stowarzyszeniami.

## 8.1. Szczegółowe zadania statutowe organów Funduszu (Rady i Zarządu)<sup>65</sup>

Rada Funduszu może:

1. uchylać zalecenia dla Zarządu Funduszu, w szczególności w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonaniu przez Zarząd Funduszu jego zadań;
2. zawiesić wykonanie albo uchylić uchwałę Zarządu Funduszu sprzeczną z prawem lub uchwałą Rady Funduszu;
3. odwoływać lub zawieszać w czynnościach członków Zarządu Funduszu.

Rada Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, do dnia 1 marca każdego roku kalendarzowego, określa łączne kwoty składek należnych od podmiotów krajowych, oraz oddziałów banków zagranicznych, odrębnie na fundusz gwarancyjny banków, fundusz gwarancyjny kas, fundusz przymusowej restrukturyzacji banków i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas na bieżący rok kalendarzowy, terminy ich wniesienia oraz maksymalny udział składek wnoszonych w formie zobowiązań do zapłaty. Treść uchwał Rady Funduszu jest podawana do publicznej wiadomości przez publikację na stronie internetowej Funduszu.

Rada Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, podejmuje decyzję o pokryciu zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych z funduszy własnych w przypadkach określonych ustawą. Zasięgnięcia uprzedniej opinii Rady Funduszu wymaga:

1. podjęcie decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji, umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych, zastosowania instrumentów przymusowej restrukturyzacji, oraz zmiany poziomu umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań restrukturyzowanych podmiotów;
2. przyjęcie planu przymusowej restrukturyzacji lub grupowego planu przymusowej restrukturyzacji dla podmiotu znaczącego oraz podmiotu zidentyfikowanego jako inna instytucja o znaczeniu systemowym<sup>66</sup>;

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> Zdefiniowanej zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. poz. 1513 oraz z 2016 r. poz. 996).

3. utworzenie, obejmowanie lub nabywanie przez Fundusz akcji instytucji pomostowej oraz podmiotu zarządzającego aktywami;
4. zaciągnięcie zobowiązania przez Fundusz, jeżeli zobowiązanie to jest zaciągane w ramach przymusowej restrukturyzacji prowadzonej wobec kasy, przymusowej restrukturyzacji prowadzonej wobec podmiotu innego niż kasa, a wartość tego zobowiązania przekracza równowartość w złotych kwoty 6 mln euro oraz restrukturyzacji kasy;
5. udzielenie pomocy finansowej z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych w wysokości przekraczającej równowartość w złotych kwoty 2 mln euro;
6. zawarcie przez Fundusz porozumienia lub umowy z podmiotami zewnętrznymi.

Zarząd Funduszu corocznie, nie później niż do dnia 15 lutego każdego roku kalendarzowego, przedstawia Radzie Funduszu wnioski w sprawie:

- określenia na bieżący rok kalendarzowy łącznych kwot składek;
- terminów ich wniesienia;
- udziału składek wnoszonych w formie zobowiązania do zapłaty.

Zarząd Funduszu oblicza wysokość składek należnych na fundusz gwarancyjny banków w danym kwartale od poszczególnych banków i oddziałów banków zagranicznych, stosując:

- metodę wyznaczania składek wnoszonych przez banki na fundusz gwarancyjny banków,
- metodę wyznaczania składek wnoszonych przez oddziały banków zagranicznych na fundusz gwarancyjny banków, z uwzględnieniem łącznej kwoty składek, określonej przez Radę Funduszu na dany rok kalendarzowy.

Zarząd Funduszu przekazuje poszczególnym bankom, oddziałom banków zagranicznych oraz kasom informację o wysokości należnej składki, bez zbędnej zwłoki nie później niż do dnia:

- 10 marca – dla składek należnych za pierwszy kwartał;
- 10 czerwca – dla składek należnych za drugi kwartał;
- 10 września – dla składek należnych za trzeci kwartał,
- 10 grudnia – dla składek należnych za czwarty kwartał – wskazując termin ich wniesienia oraz udział składek wnoszonych w formie zobowiązań do zapłaty, zgodnie z uchwałą Rady Funduszu.

Oprócz powyższych obowiązków Zarząd Funduszu:

- przedstawia uczestnikom systemu ochrony oraz organowi zarządzającemu systemem ochrony, w którym dany bank uczestniczy, wyliczoną różnicę pomiędzy składką obliczoną oraz oszacowaną wielkością składki w przypadku, gdyby bank ten nie uczestniczył w systemie ochrony;

- bez zbędnej zwłoki przekazuje poszczególnym bankom, oddziałom banków zagranicznych oraz kasom informację o wysokości składki nadzwyczajnej;
- dokonuje podziału łącznej kwoty składek, między banki, firmy inwestycyjne i oddziały banków zagranicznych;
- przekazuje poszczególnym bankom, oddziałom banków zagranicznych, firmom inwestycyjnym oraz kasom informację o wysokości należnej składki, bez zbędnej zwłoki, nie później niż do dnia 1 maja roku, za który składka jest należna, wskazując termin jej wniesienia oraz udział składek wnoszonych w formie zobowiązań do zapłaty, zgodnie z uchwałą Rady Funduszu;
- przekazuje bez zbędnej zwłoki poszczególnym bankom, oddziałom banków zagranicznych, firmom inwestycyjnym oraz kasom informację o wysokości składki nadzwyczajnej, wskazując termin jej wniesienia, zgodnie z uchwałą Rady Funduszu;
- przekazuje informacje o składkach zwyczajnych i nadzwyczajnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej za potwierdzeniem odbioru lub listem poleconym za potwierdzeniem odbioru;
- dokonuje sprawdzenia, czy system gwarantowania depozytów w państwie macierzystym oddziału banku zagranicznego zapewnia wypłaty środków gwarantowanych w granicach określonych w ustawie;
- jest obowiązany do bieżącego gromadzenia i analizowania informacji dotyczących sytuacji finansowej podmiotów krajowych oraz oddziałów banków zagranicznych w celu realizacji zadań Funduszu.

## 8.2. Gospodarka finansowa oraz tworzenie i wykorzystanie funduszy systemu gwarancji depozytów w Polsce<sup>67</sup>

Podstawą gospodarki finansowej Funduszu jest roczny plan finansowy, sporządzany przez Zarząd Funduszu, a uchwalany przez Radę Funduszu, w terminie do końca roku obrotowego poprzedzającego rok, którego dotyczy. Rokiem obrotowym Funduszu jest rok kalendarzowy.

Plan finansowy powinien mieć wyodrębnione części dotyczące:

1. planowanej wysokości funduszy, własnych Funduszy;
2. planowanej wysokości funduszy ochrony środków gwarantowanych;
3. planowanego wyniku finansowego, z uwzględnieniem:
  - a) przychodów z działalności statutowej;

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.

- b) kosztów realizacji zadań statutowych;
- c) wyniku na operacjach finansowych;
- d) kosztów działalności Funduszu;
- e) amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych;
- f) wyniku z tytułu różnic kursowych;
- g) pozostałych przychodów i pozostałych kosztów operacyjnych Funduszu;
- 4. planowanego stanu aktywów i pasywów Funduszu.

Zarząd Funduszu przekazuje ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych projekt planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Kwartalne sprawozdanie z działalności Funduszu przygotowuje Zarząd Funduszu i przedstawia je Radzie Funduszu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału roku kalendarzowego, za który sprawozdanie zostało sporządzone.

Roczne sprawozdanie z działalności Funduszu sporządza Zarząd Funduszu i przedstawia je Radzie do końca marca następnego roku kalendarzowego.

Sprawozdanie finansowe Funduszu za rok obrotowy sporządza Zarząd Funduszu i wraz z wynikami badania sprawozdania finansowego, przedstawia je Radzie Funduszu w odpowiednim terminie.

Fundusz tworzy następujące fundusze własne<sup>68</sup>:

- 1. fundusz statutowy;
- 2. fundusz gwarancyjny banków;
- 3. fundusz gwarancyjny kas;
- 4. fundusz przymusowej restrukturyzacji banków;
- 5. fundusz przymusowej restrukturyzacji kas;
- 6. fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych;
- 7. fundusz z aktualizacji wyceny.

### **Podstawowe fundusze tworzone przez BFG**

Bankowy Fundusz Gwarancyjny tworzy różne fundusze, w tym własne, gdyż obowiązek ich utworzenia wynika z obowiązujących przepisów prawa. Zasady ich tworzenia zestawiono w poniższej (Tabela 17).

<sup>68</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.

**Tabela 17. Zasady tworzenia podstawowych funduszy BFG**

| Nazwa Funduszu BFG                              | Tworzenie Funduszu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.<br>Fundusz statutowy jest tworzony:          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– z dotacji udzielonych na wniosek Funduszu z budżetu państwa na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych;</li> <li>– z zysku netto lub zysku z lat ubiegłych, w części określonej decyzją Rady Funduszu.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2.<br>Fundusz gwarancyjny banków jest tworzony: | <ul style="list-style-type: none"> <li>1) ze środków likwidowanego funduszu pomocowego i funduszu środków odzyskanych z mas upadłości;</li> <li>2) z kwot należnych od banków i oddziałów banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania z tytułu składek,</li> <li>3) z kwot należnych od banków i oddziałów banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania z tytułu składek nadzwyczajnych,</li> <li>4) z zysku netto lub zysku z lat ubiegłych, w części określonej decyzją Rady Funduszu, na zwiększenie tego funduszu;</li> <li>5) z kwot pochodzących z rozwiązania odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;</li> <li>6) z kwot uzyskanych z masy upadłości banków;</li> <li>7) z kwot uzyskanych w ramach zagranicznego postępowania upadłościowego prowadzonego wobec banku zagranicznego, który prowadził działalność w Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału, albo kwot uzyskanych w ramach postępowania upadłościowego obejmującego majątek banku zagranicznego położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Fundusz dokonał wypłat środków gwarantowanych deponentom oddziału takiego banku zagranicznego;</li> <li>8) ze środków przekazanych z innych funduszy własnych Funduszu decyzją Rady Funduszu.</li> </ul> |
| 3.<br>Fundusz gwarancyjny kas jest tworzony:    | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ze środków funduszu gwarancyjnego kas,</li> <li>b) z kwot należnych od kas objętych obowiązkowym systemem gwarantowania z tytułu składek;</li> <li>c) z kwot należnych od kas objętych obowiązkowym systemem gwarantowania z tytułu składek nadzwyczajnych;</li> <li>d) z zysku netto lub zysku z lat ubiegłych, w części przeznaczonej decyzją Rady Funduszu,</li> <li>e) z kwot pochodzących z rozwiązania odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;</li> <li>f) z kwot uzyskanych z masy upadłości kas;</li> <li>g) z aktywów ujętych z tytułu udzielonych gwarancji pokrycia strat w związku z wykonywaniem przez Fundusz zadań;</li> <li>h) z aktywów ujętych z tytułu udzielonych gwarancji pokrycia strat,</li> <li>i) ze środków przekazanych z innych funduszy własnych Funduszu, decyzją Rady Funduszu.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



STATUTOWE ZASADY FUNKCJONOWANIA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

|    |                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. | Fundusz przymusowej restrukturyzacji banków jest tworzony: | <p>1) ze środków likwidowanego funduszu stabilizacyjnego i funduszu zapasowego;</p> <p>2) z kwot należnych od banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych z tytułu składek;</p> <p>3) z kwot należnych od banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych z tytułu składek nadzwyczajnych;</p> <p>4) z zysku netto lub zysku z lat ubiegłych, w części przeznaczonej decyzją Rady Funduszu, na zwiększenie tego funduszu;</p> <p>5) z kwot pochodzących z rozwiązania odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;</p> <p>6) z aktywów ujętych z tytułu udzielonych gwarancji pokrycia strat w związku z przejęciami banków lub firm inwestycyjnych;</p> <p>7) z kwot stanowiących potrącone koszty przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych lub oddziałów banków zagranicznych;</p> <p>8) z kwot uzyskanych z masy upadłości firm inwestycyjnych;</p> <p>9) ze środków przekazanych z innych funduszy własnych Funduszu decyzją Rady Funduszu.</p> |
|    | Fundusz przymusowej restrukturyzacji kas jest tworzony:    | <p>– z kwot należnych od kas z tytułu składek;</p> <p>– z kwot należnych od kas z tytułu składek nadzwyczajnych;</p> <p>– z zysku netto lub z zysku z lat ubiegłych, w części przeznaczonej decyzją Rady Funduszu, na zwiększenie tego funduszu;</p> <p>– z rozwiązanych odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;</p> <p>– z aktywów ujętych z tytułu udzielonych gwarancji pokrycia strat w związku z przejęciami kas,</p> <p>– z kwot stanowiących potrącone koszty przymusowej restrukturyzacji kas;</p> <p>– ze środków przekazanych z innych funduszy własnych Funduszu decyzją Rady Funduszu.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Ministra Rozwoju I Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.

Fundusz gwarancyjny banków jest wykorzystywany na:

1. pokrycie zobowiązań z tytułu gwarantowania środków pieniężnych;
2. finansowanie zadań Funduszu w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych, o ile finansowanie to jest dokonywane w ciężar funduszy własnych Funduszu;
3. pokrycie straty netto lub straty z lat ubiegłych w części określonej decyzją Rady Funduszu;
4. utworzenie odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;

5. przekazanie środków na inne fundusze własne Funduszu;
6. finansowanie świadczeń wynikających z umów.

Do celów ewidencyjnych fundusz gwarancyjny banków dzieli się na fundusz gwarancyjny banków do wykorzystania i fundusz gwarancyjny banków wykorzystany. Zwiększenia funduszu gwarancyjnego banków, oraz zmniejszenia funduszu gwarancyjnego banków, wpływają na stan funduszu gwarancyjnego banków do wykorzystania.

Ze środków funduszu gwarancyjnego banków może zostać sfinansowane udzielanie pożyczek oficjalnie uznanemu systemowi gwarantowania depozytów z państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska.

Fundusz gwarancyjny kas jest wykorzystywany na:

1. pokrycie zobowiązań z tytułu gwarantowania środków pieniężnych;
2. finansowanie zadań Funduszu w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji kas, o ile finansowanie to jest dokonywane w ciężar funduszy własnych Funduszu;
3. pokrycie straty netto lub straty z lat ubiegłych w części określonej decyzją Rady Funduszu;
4. utworzenie odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;
5. przekazanie środków na inne fundusze własne Funduszu;
6. finansowanie zadań Funduszu w zakresie restrukturyzacji kas, o ile finansowanie to jest dokonywane w ciężar funduszy własnych Funduszu;
7. finansowanie świadczeń wynikających z umów.

Do celów ewidencyjnych fundusz gwarancyjny kas dzieli się na: fundusz gwarancyjny kas do wykorzystania i fundusz gwarancyjny kas wykorzystany. Zwiększenia funduszu gwarancyjnego kas, oraz zmniejszenia funduszu gwarancyjnego kas, wpływają na stan funduszu gwarancyjnego kas do wykorzystania.

Ze środków funduszu gwarancyjnego kas może zostać sfinansowane udzielanie pożyczek oficjalnie uznanemu systemowi gwarantowania depozytów z państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska.

Fundusz przymusowej restrukturyzacji banków jest wykorzystywany na:

1. finansowanie zadań Funduszu w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych oraz oddziałów banków zagranicznych, o ile finansowanie to jest dokonywane w ciężar funduszy własnych Funduszu;
2. pokrycie straty netto lub straty z lat ubiegłych w części określonej decyzją Rady Funduszu;
3. utworzenie odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;
4. przekazanie środków na inne fundusze własne Funduszu.

Do celów ewidencyjnych fundusz przymusowej restrukturyzacji banków dzieli się na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków do wykorzystania i fundusz przymusowej restrukturyzacji banków wykorzystany. Zwiększenia funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, oraz zmniejszenia funduszu przymusowej restrukturyzacji banków, wpływają na stan funduszu przymusowej restrukturyzacji banków do wykorzystania.

W celu umożliwienia finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji kas przyjmuje się, że na realizację innych zadań Funduszu w pierwszej kolejności są wykorzystywane środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków pochodzące z tytułów innych niż składki. Środki funduszu przymusowej restrukturyzacji banków pochodzące ze zlikwidowanego funduszu stabilizacyjnego i funduszu zapasowego przekazane na ten fundusz oraz środki pochodzące z opłat ostrożnościowych uznaje się za pochodzące z tytułu składek.

Ze środków funduszu przymusowej restrukturyzacji banków może zostać sfinansowane udzielanie pożyczek podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwach członkowskich.

Fundusz przymusowej restrukturyzacji kas jest wykorzystywany na:

1. finansowanie zadań Funduszu w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji kas, o ile finansowanie to jest dokonywane w ciężar funduszy własnych Funduszu;
2. pokrycie straty netto lub straty z lat ubiegłych w części określonej decyzją Rady Funduszu,
3. utworzenie odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tego funduszu;
4. przekazanie środków na inne fundusze własne Funduszu.

Do celów ewidencyjnych fundusz przymusowej restrukturyzacji kas dzieli się na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas do wykorzystania i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas wykorzystany. Zwiększenia funduszu przymusowej restrukturyzacji kas, oraz zmniejszenia funduszu przymusowej restrukturyzacji kas, wpływają na stan funduszu przymusowej restrukturyzacji kas do wykorzystania.

W celu umożliwienia finansowania zadań Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych, przyjmuje się, że na realizację innych zadań Funduszu w pierwszej kolejności są wykorzystywane środki funduszu przymusowej restrukturyzacji kas, pochodzące z tytułów innych niż składki.

Ze środków funduszu przymusowej restrukturyzacji kas może zostać sfinansowane udzielanie pożyczek podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwach członkowskich.

Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych jest wykorzystywany na finansowanie zwrotnej pomocy finansowej. Rozwiązanie odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych zwiększa wartość tego funduszu, a odpisy aktualizujące aktywa sfinansowane z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych zmniejszają jego wartość.

Do celów ewidencyjnych fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych dzieli się na fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych do wykorzystania i fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych wykorzystany. Zwiększenia i zmniejszenia funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, wpływają na stan funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych wykorzystanego.

Fundusz z aktualizacji wyceny służy do ewidencji zmian wartości środków trwałych na skutek aktualizacji ich wyceny, przeprowadzanych w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy. Fundusz z aktualizacji wyceny ulega zwiększeniu każdorazowo w wyniku podwyższenia wartości środków trwałych. Fundusz z aktualizacji wyceny ulega zmniejszeniu o część różnic z aktualizacji wyceny środków trwałych uprzednio, stanowiących majątek Funduszu, a następnie zbywanych, objętych darowiznami lub zlikwidowanych.

Fundusz ujmuje na rachunku specjalnym rozliczeń gwarancyjnych środki pieniężne, otrzymane z tytułu wniesienia przez podmioty objęte systemem gwarantowania (funduszy ochrony środków gwarantowanych).

Analiza funduszy, tworzonych przez BFG, wymaga omówienia także tworzenia i wydatkowania funduszu na wypłatę kwot gwarantowanych depozytów (funduszu ochrony środków gwarantowanych).

### **Fundusz ochrony środków gwarantowanych**

Podmioty objęte systemem gwarantowania są obowiązane tworzyć i utrzymywać fundusze ochrony środków gwarantowanych na zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunku gwarancji wobec któregośkolwiek z nich do dnia 31 grudnia 2024 r. Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych w kolejnym roku jest ustalana nie później niż do końca poprzedniego roku kalendarzowego, jako iloczyn sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej<sup>69</sup> oraz stawki ustalonej przez Radę Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, w wysokości zmniejszającej się corocznie o 0,05% począwszy od 2017 r. z 0,55% do docelowego poziomu 0,2% za rok 2024<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 2017, poz. 1373),

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 369.

Podmioty objęte systemem gwarantowania są obowiązane tworzyć ten fundusz i przechowywać jego środki na wyodrębnionym rachunku. Ustawa przewiduje specjalne zasady zarządzania środkami funduszu ochrony środków gwarantowanych. Podmioty systemu mogą:

- lokować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych w skarbowych papierach wartościowych, bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego i obligacjach emitowanych przez Narodowy Bank Polski – o ile mogą być przedmiotem obrotu, jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego;
- deponować w/w aktywa na wyodrębnionym dla każdego podmiotu rachunku w Narodowym Banku Polskim, Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych Spółce Akcyjnej, lub podmiocie prowadzącym rachunki papierów wartościowych i rachunki pieniężne służące do ich obsługi.

Środki funduszu ochrony środków gwarantowanych mogą być także lokowane na oprocentowanym rachunku bieżącym w Narodowym Banku Polskim. Banki spółdzielcze zrzeszone z bankami zrzeszającymi są obowiązane deponować aktywa, stanowiące pokrycie funduszy ochrony środków gwarantowanych zrzeszenia na wyodrębnionym rachunku w banku zrzeszającym.

Podmioty objęte systemem gwarantowania przekazują Zarządowi Funduszu informacje o sumie wkładów na rachunkach uwzględnionych obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych i wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych w terminach do dnia 15 grudnia każdego roku, a następnie do dnia 15 czerwca każdego roku, według stanu stanowiącego podstawę obliczenia kwoty rezerwy obowiązkowej za kwiecień według wzoru określonego przez Zarząd Funduszu.

Z dniem spełnienia warunków gwarancji podmiot objęty systemem gwarantowania jest zwolniony z obowiązku tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych i zmiany jego wysokości.

## 9. Przepisy organizujące działalność BFG do 2024 r. – regulacje epizodyczne i przejściowe

Z dniem 31 grudnia 2024 r. rozpoczyna działalność Jednolity System Gwarantowania Depozytów Unii Europejskiej, obejmujący także gwarantowanie depozytów bankowych banków polskich. Kompetencje BFG w zakresie gwarantowania depozytów wygasną<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.

W latach 2017–2024 Rada Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, będzie określać wysokość stawek funduszy ochrony środków gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte systemem gwarantowania.

Wysokość stawek funduszy ochrony środków gwarantowanych na dany rok kalendarzowy jest określana przez Radę Funduszu do dnia 30 listopada poprzedniego roku kalendarzowego i przekazywana za pomocą środków komunikacji elektronicznej za potwierdzeniem odbioru lub listem poleconym za potwierdzeniem odbioru – podmiotom objętym systemem gwarantowania, w terminie 14 dni od dnia podjęcia uchwały przez Radę Funduszu, a także podawana do publicznej wiadomości przez publikację na stronie internetowej Funduszu.

W latach 2017–2023 Zarząd Funduszu, nie później niż do dnia 15 listopada każdego roku kalendarzowego, przedstawia Radzie Funduszu wniosek w sprawie ustalenia na rok następny wysokości stawki funduszy ochrony środków gwarantowanych.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji do dnia 31 grudnia 2024 r. środki pieniężne zgromadzone na rachunku specjalnym rozliczeń gwarancyjnych mogą być przeznaczone na lokaty w Narodowym Banku Polskim. Odsetki od tych lokat zasilają rachunek specjalny rozliczeń gwarancyjnych.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji do dnia 31 grudnia 2024 r. niewypłacone przez Fundusz środki pieniężne, przeznaczone na wypłatę środków gwarantowanych dla deponentów podmiotów objętych systemem gwarantowania, wraz z odsetkami, są przechowywane na rachunku specjalnym rozliczeń gwarancyjnych do upływu terminu przedawnienia roszczeń z tytułu gwarancji. Po tym terminie mogą być one przekazane na inny rachunek Funduszu.

W przypadku spełnienia warunku gwarancji do dnia 31 grudnia 2024 r., do czasu dokonania wpłat z funduszy ochrony środków gwarantowanych przez podmioty objęte systemem gwarantowania, rachunek specjalny rozliczeń gwarancyjnych może być zasilany środkami z rachunku bieżącego Funduszu. Środki przekazane przez Fundusz na rachunek specjalny rozliczeń gwarancyjnych podlegają zwrotowi na rachunek bieżący Funduszu, po wpłacie środków przez podmioty objęte systemem gwarantowania.

## Podsumowanie

Podsumowując Bankowy Fundusz Gwarancyjny w obecnym kształcie prawnym zajmuje ważne miejsce w systemie bezpieczeństwa polskiego systemu finansowego, realizując nie tylko funkcję gwarancyjną, ale także restrukturyzacji banków komercyjnych i spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Spełnia także ważną funkcję informacyjną i popularyzatorską w zakresie przekazywania informacji o systemie bezpieczeństwa depozytów

bankowych, zwiększa zaufanie do banków i ogranicza w ten sposób zachowania paniczne deponentów banków. Znaczenie BFG dla stabilności systemu finansowego jest niemożliwe do przecenienia. Dzieje się to za sprawą jego intensywnej działalności zarówno poprzez członkostwo w Komitecie Stabilności Finansowej, jak i poprzez jego wyjątkową, własną aktywność.

## Bibliografia

1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny: [http://taxfin.pl/bankowy\\_fundusz\\_gwarancyjny\\_w\\_nowej roli/](http://taxfin.pl/bankowy_fundusz_gwarancyjny_w_nowej roli/).
2. Dyrektywa Parlamentu i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. Urz. UE z dnia 12 czerwca 2014 roku nr L. 173/149.
3. Florczak T., Funkcjonowanie systemów gwarancji depozytów na przykładzie Polski i Czech, „Finanse i Prawo finansowe”, Journal of Finance and Financial Law, Kwartalnik 2015, II(4).
4. Kerlin J., *Rozwój systemów gwarantowania depozytów na świecie*, [w:] *Badania młodych naukowców w dziedzinie nauk ekonomicznych a praktyka gospodarcza*, red. M. Wolański, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.
5. Koleśnik J., *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] *Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.
6. Molicki J., *Przymusowa restrukturyzacja – nowe kompetencje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, <https://biuletyn.piszc.pl/przymusowa-restrukturyzacja-nowe-kompetencje-bankowego-bankowego-funduszu-gwarancyjnego/>.
7. Portal Bankier, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Poczet-upadlych-bankow-polskich-Infografika-7482432.html>.
8. Portal Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, [https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system\\_gwarantowania\\_skrypt\\_0.doc](https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/10/system_gwarantowania_skrypt_0.doc).
9. Portal BFG, <https://www.bfg.pl/o-nas/>.
10. *Portal Norwegian Banks' Guarantee Fund*, <https://www.banknessikringsfond.no/om-oss/historie/>.
11. Portal Wirtualna Polska, <https://finanse.wp.pl/138-upadlych-bankow-6116480376998017a>.
12. Pruski J., Szambelańczyk J., *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(57).
13. Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, Warszawa 2018.
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz. U. 2017, poz. 203.
15. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 996, z późn. zm., art. 4.
16. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995, nr 4, poz. 18.





## PODSUMOWANIE

Stabilność systemu finansowego, po upływie dziesięciu lat od wybuchu globalnego kryzysu finansowego, jest stałym przedmiotem badań i analiz. Problematyka ta jest również tematem publicznych dyskusji, prowadzonych przez praktyków życia gospodarczego, koncentrujących swoją aktywność na sektorze finansowym. Wydaje się, że cały czas trwa proces udoskonalania przyjętych rozwiązań, mających na celu zwiększenie odporności systemu finansowego na wstrząsy o charakterze egzogenicznym. Jeszcze ważniejsze, zdaniem autorek, jest podejmowanie działań chroniących system finansowy przed ryzykiem o charakterze endogenicznym, związanym ze specyfiką funkcjonowania tego sektora gospodarki. Kryzys, a także towarzyszące wydarzenia w sferze finansowej i realnej stały się dowodem, że dotychczas obowiązujące przekonanie, że stabilność fiskalna i monetarna są wystarczające do zapewnienia stabilności finansowej – nie jest prawdziwe. Największe gospodarki weszły w kryzys z niską i stabilną inflacją oraz stabilnymi finansami publicznymi. Mimo to ich systemy finansowe okazały się niezwykle podatne i nieodporne na szoki. Tym samym, zdaniem autorek, w rozważaniach naukowych i w debacie publicznej stabilność finansowa stała się nie tyle nową, o ile niezwykle ważną kategorią w kontekście równowagi makroekonomicznej.

Doświadczenia płynące z kryzysu wskazywały na braki w organizacji krajowych sieci bezpieczeństwa finansowego. A polegały przede wszystkim na braku podmiotów odpowiedzialnych za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym. Okazało się, że nawet najsprawniej działające instytucje nadzoru mikroostrożnościowego nie są w stanie uchronić system przed pojawieniem się zaburzeń. Brakowało bowiem całościowego spojrzenia na struk-

ture i charakter wzajemnych powiązań między instytucjami sektora finansowego. Lukę tę wypełniły instytucje nadzoru makroostrożnościowego – nowo powoływane ciała o charakterze kolegialnym lub pojedynczych podmiotów.

Kolejnym wyzwaniem, związanym z modyfikacją konstrukcji sieci bezpieczeństwa finansowego, było podjęcie próby systemowego rozwiązania problemu bardzo dużych (zbyt dużych) instytucji finansowych. Przyjęte rozwiązania, jak na razie, ciągle są w fazie konstruowania procedur i mechanizmów, gdyż polegały na stworzeniu procedury restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji, a także uczynieniu instytucji gwarantowania depozytów odpowiedzialnymi za jej wdrożenie. Jak dotąd brakuje doświadczeń związanych z przeprowadzeniem całej procedury, więc trudno dokonywać oceny przyjętych rozwiązań.

Ponadto skala oraz tempo rozprzestrzeniania się kryzysu, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, na rynki finansowe innych krajów wskazały na konsekwencje globalizacji i postępu technologicznego dla bezpieczeństwa systemów finansowych. Stało się to podstawą do dyskusji o konieczności koordynacji zastosowanych rozwiązań stabilizacyjnych i ich „umiedzynarodowienia”. Jak do tej pory pierwsze próby zostały podjęte przez kraje Unii Gospodarczej i Walutowej, przybierając postać Unii Bankowej. Jednak w praktyce wprowadzanie zaproponowanych rozwiązań okazało się trudne i napotkało na opór państw członkowskich (np. tworzenie unijnego systemu gwarantowania depozytów). Wydaje się jednak, że w przyszłości nie da się uniknąć, co najmniej pogłębienia współpracy i ściślejszej koordynacji podejmowanych przez poszczególne kraje działań – o ile nie da się, rzecz jasna, wypracować, a także zastosować wspólnych procedur i mechanizmów.

Oczywiście wskazane powyżej problemy nie są jedynymi, jakie wiążą się z funkcjonowaniem instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Zarówno banki centralne, jak i rządy stają wciąż przed nowymi wyzwaniami. Oznacza to, że stale istnieje konieczność prowadzenia badań dotyczących stabilności systemu finansowego, a zwłaszcza funkcjonowania podmiotów tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego. Zastosowanie ich wyników w praktyce stwarza szanse na lepszą ochronę systemu finansowego przed nierównowagami o charakterze zarówno egzo-, jak i endogenicznym. Poza tym, co ma zasadnicze znaczenie, sprawniej funkcjonujące instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego lepiej chronią konsumentów usług finansowych.

Polski system finansowy nie ucierpiał w wyniku ostatniego kryzysu finansowego. Złożyło się na to wiele przyczyn. Wśród nich można wymienić: jego zdrowe fundamenty, relatywnie niewielki rozmiar w stosunku do wielkości gospodarki, tradycyjny model bankowości, niewielką skalę powiązań z rynkami międzynarodowymi czy, patrząc szerzej, równowagę makroekonomiczną w gospodarce. Nie oznacza to rzecz jasna, że instytucje tworzące w Pol-

sce sieć bezpieczeństwa finansowego (Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny – w tym okresie jeszcze nie powołano Komitetu Stabilności Finansowej) nie przygotowały i nie wdrożyły odpowiednich programów, mających minimalizować ewentualne skutki kryzysu finansowego. Należy jednak przyznać, że ich wykorzystanie przez podmioty systemu finansowego było niewielkie, ze względu na brak zagrożenia destabilizacją.

Doświadczenia i wnioski wypływające z kryzysu w wymiarze globalnym wpłynęły na podjęcie również przez polskie podmioty *safety net* prac nad zmianami stosowanych mechanizmów stabilizacyjnych i ochronnych. Każda z instytucji stanęła przed koniecznością weryfikacji dotychczasowych sposobów funkcjonowania i wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań. Można stwierdzić, że zadanie to było o tyle łatwiejsze, o ile nie było i nie jest (bo ma ono charakter ciągły) przeprowadzane pod presją narastania zjawisk kryzysowych w systemie finansowym.

W kolejnych rozdziałach monografii autorki poszukiwały odpowiedzi na pytania o zakres przeprowadzanych zmian, ich relację do przyjętych powszechnie w innych krajach rozwiązań. Przedmiotem dociekań były też pojawiające się przed poszczególnymi instytucjami wyzwania, wymagające wprowadzenia w przyszłości nowych rozwiązań lub modyfikacji przyjętych schematów.

Z przeprowadzonych badań wyłania się obraz nowoczesnej i sprawnej sieci bezpieczeństwa finansowego, opartej o funkcjonowanie stale samodoskonalących się podmiotów. Zastosowane w Polsce rozwiązania dotyczące struktury sieci i kompetencji poszczególnych instytucji nie odbiegają od przyjętych, zwłaszcza w krajach europejskich, schematów. Wyraźnie w systemie dominującą pozycję zajmuje Narodowy Bank Polski. Należy jednak wskazać na toczne wciąż w przestrzeni publicznej dyskusje na temat zasadności i możliwości włączenia do kompetencji banku centralnego sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego nad podmiotami sektora finansowego. Oznaczałoby to najprawdopodobniej połączenie w jedną instytucję Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowego Banku Polskiego.

Nie do przecenienia pozostaje także rola rządu, a zwłaszcza Ministerstwa Finansów, jako głównego kreatora i pomysłodawcy rozwiązań regulacyjnych, kształtujących ramy funkcjonowania całego sektora. Wobec zmian zachodzących na rynku finansowym, a zwłaszcza eksplozji innowacji finansowych, można stwierdzić, że znaczenie „rozpoznania” pojawiających się nowych instrumentów i modeli biznesowych, a także odpowiedniego przełożenia mechanizmów stabilizujących na język norm prawnych, będzie wzrastało. Nieuchronnie pojawi się też kwestia rozstrzygnięcia zakresu regulacji i marginesu dla działalności nieregulowanej, zapewniającego z jednej strony możliwość

kreowania przez podmioty finansowe nowoczesnych rozwiązań, a z drugiej chroniącego interesy konsumentów.

Wśród podmiotów sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce wzrasta rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Jest to spowodowane nie tyle jego zaangażowaniem w proces gwarantowania wypłat depozytów, ile powierzeniem mu całkiem nowych zadań związanych z przygotowaniem banków do procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*resolution*). Jak już była o tym mowa, żaden z krajów nie ma, jak na razie, doświadczeń z praktycznego zastosowania procedury. Tym nie mniej przed Bankowym Funduszem Gwarancyjnym zostało postawione ogromne zadanie wymagające ścisłej współpracy z bankami i głębokiej wiedzy merytorycznej.

Najmłodszym podmiotem działającym w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego jest Komitet Stabilności Finansowej, czyli organ nadzoru makroostrożnościowego. Zastosowane rozwiązanie organizacyjne – komitet ma charakter ciała kolegialnego z dominującą rolą banku centralnego – mieści się w przyjętych powszechnie wytycznych. Zdecydowanie dużym wyzwaniem dla tego podmiotu będzie koordynacja prac podmiotów wchodzących w jego skład (oprócz prezesa banku centralnego, są to: przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i minister finansów). Jednak, zdaniem autorek, najtrudniejszym zadaniem będzie właściwe rozpoznanie kondycji sektora finansowego i zastosowanie w odpowiednim czasie instrumentów polityki makroostrożnościowej. Ponadto wyzwaniem dla polityki gospodarczej, obejmującej nie tylko politykę fiskalną i monetarną, lecz także politykę makroostrożnościową będzie obserwowanie i definiowanie wzajemnych powiązań i oddziaływań.

Zaprezentowana czytelnikom monografia oczywiście nie wyczerpuje tematu. Przy dużej rozległości i wysokim stopniu skomplikowania problematyki stabilności systemu finansowego jest możliwe wiele podejść badawczych do tej kwestii. Autorki wybrały jeden z punktów widzenia, starając się przez pryzmat postawionych pytań badawczych dokonać dogłębnej analizy funkcjonujących w Polsce rozwiązań instytucjonalnych. Jednak autorki czują niedosyt i planują kontynuowanie badań. Ze względu na wielokrotnie podkreślaną dynamikę systemu finansowego, wydaje się to konieczne.