

Joanna Żabińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Wydział Zamiejscowy w Chorzowie

Wpływ współczesnego kryzysu finansowego na charakter i kierunki reform światowego systemu finansowego

Streszczenie. Kryzys finansowy, który rozpoczął się od załamania się lokalnego amerykańskiego rynku nieruchomości, szybko się rozprzestrzenił, obejmując swoim zasięgiem niemal cały system finansowy, powodując największą recesję w okresie powojennym. Punktem zwrotnym w przebiegu kryzysu było bankructwo banku Lehmann Brothers, które ujawniło występowanie luk w regulacjach i nadzorze oraz błędy w zarządzaniu ryzykiem.

Kryzys finansowy, jego głębokość i zasięg uświadomiły politykom, ekonomistom i bankowcom konieczność przeprowadzenia reformy światowego systemu finansowego uwzględniającą proces globalizacji, który dokonał się na rynkach finansowych i jego konsekwencje dla wystąpienia „efektu zarażania”. To w wyniku istnienia ścisłych powiązań i współzależności rynków, instrumentów oraz instytucji finansowych nastąpiło szybkie przemieszczanie impulsów kryzysowych, co w rezultacie doprowadziło do destabilizacji znacznej części światowego systemu finansowego.

Celem opracowania było przedstawienie zidentyfikowanych słabości istniejącego systemu finansowego występujących na poziomie mikro i makro oraz działań proponowanych przez G20, Komitet Bazylejski i Radę Stabilności Finansowej zmierzających do uściślenia regulacji ostrożnościowych, nadzoru i ryzyka systemowego. Szczególną uwagę poświęcono konsekwencjom działalności wielkich banków i ustosunkowaniu się do istniejącego wśród przedstawicieli świata finansów przekonania, że wielkie banki nie mogą upaść (*Too Big to Fail, Too Systemic to Fail*, czyli zbyt duży by upaść, zbyt ważny dla systemu).

Słowa kluczowe: kryzys, reforma systemu finansowego, G20, ryzyko systemowe, Systemowo Ważne Instytucje Finansowe

1. Wprowadzenie

Kryzys finansowy, który rozpoczął się od załamania lokalnego amerykańskiego rynku nieruchomości, szybko się rozprzestrzenił, obejmując swoim zasięgiem niemal cały świat, powodując największą recesję w okresie powojennym. Punktem zwrotnym w przebiegu kryzysu było bankructwo banku Lehmann Brothers, które ujawniło występowanie luk w regulacjach, nadzorze oraz w zarządzaniu ryzykiem.

Kryzys finansowy, jego głębokość i zasięg uświadomiły politykom, ekonomistom i bankowcom konieczność przeprowadzenia reformy światowego systemu finansowego uwzględniającą proces globalizacji, który dokonał się na rynkach finansowych i jego konsekwencje dla wystąpienia „efektu zarażania”. To w wyniku istnienia ścisłych powiązań i współzależności rynków, instrumentów oraz instytucji finansowych nastąpiło szybkie przemieszczanie impulsów kryzysowych, co w rezultacie doprowadziło do destabilizacji znacznej części światowego systemu finansowego.

Celem opracowania było przedstawienie zidentyfikowanych słabości istniejącego systemu finansowego występujących na poziomie mikro i makro oraz działań proponowanych przez G20, Komitet Bazylejski i Radę Stabilności Finansowej zmierzających do uściślenia regulacji ostrożnościowych, nadzoru i ryzyka systemowego. Szczególną uwagę poświęcono konsekwencjom działań wielkich banków i ustosunkowaniu się do istniejącego wśród przedstawicieli świata finansów przekonania, że wielkie banki nie mogą upaść: *Too Big to Fail, Too Systemic to Fail*.

Aby uczynić system finansowy stabilnym i poważnie obniżyć ryzyko wybuchu kolejnego groźnego kryzysu finansowego, konieczne jest przeprowadzenie reform instytucjonalnych i regulacyjnych. Podejście systemowe do wdrażanych reform oznacza wzmocnienie całościowego spojrzenia na funkcjonowanie systemu finansowego. Zwłaszcza, że doświadczenie uczy, iż stabilizacja pojedynczych rynków i instytucji nie gwarantuje stabilizacji całego systemu finansowego¹. Ponieważ system finansowy to coś więcej niż tylko suma poszczególnych części, stąd uregulowania ukierunkowane na sferę mikro muszą być uzupełnione o uregulowania ukierunkowane na sferę makro.

Pierwszym krokiem zmierzającym do wzmocnienia krajowego systemu finansowego jest analiza funkcjonowania pojedynczego banku i związanych z jego działalnością regulacji mikroostrożnościowych. Chodzi bowiem o to, aby zmniejszyć prawdopodobieństwo bankructwa pojedynczego banku i zapobiec upadkowi pierwszej kostki domina, a tym samym przeciwdziałać wystąpieniu „efektu domina” jako groźnego zjawiska. Dlatego regulacje ostrożnościowe na poziomie mikro są tak istotne dla stabilności całego systemu finansowego. Wprawdzie

¹ A. Weber *Regulatorische und Institutionelle Konsequenzen aus der Finanzkrise*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 48.

w gospodarce rynkowej nie można wykluczyć upadku pojedynczej instytucji finansowej, należy jednak zabezpieczyć się, aby bankructwo pojedynczego banku nie wywarło negatywnych skutków na cały system finansowy. Z tego powodu konieczne jest działanie regulacji i nadzoru ostrożnościowego w sferze makro, co powinno skutecznie obronić system finansowy przed kryzysem.

2. Rola G20, Komitetu Bazylejskiego i Rady Stabilności Finansowej we wprowadzaniu fundamentów reformy systemu finansowego

Kryzys nie tylko ujawnił słabości w sferze regulacji, ale także pokazał, że ze względu na rosnące powiązania systemowe konieczne jest zwiększenie międzynarodowej współpracy wszystkich uczestników rynku, zwłaszcza międzynarodowych organizacji finansowych, aby uniknąć zakłóceń konkurencji, wzmocnić zapobieganie kryzysom oraz być lepiej przygotowanym na sytuacje kryzysowe.

Bezpośrednio po bankructwie Lehmann Brothers priorytetem stała się reforma światowego systemu finansowego. W wypracowaniu podstawowych filarów tej reformy szczególną rolę odegrały trzy instytucje: Grupa G20, Komitet Bazylejski i Rada Stabilności Finansowej. Spotkania na szczycie grupy G20 zyskały rangę głównej formy współpracy międzynarodowej, w której aktywnie uczestniczyły Komitet Bazylejski i Rada Stabilności Finansowej. Koncentrowano się na przełożeniu przyjętych na poszczególnych szczytach rekomendacji na propozycje konkretnych zasad nadzoru i regulacji ostrożnościowych.

Grupa G20 powstała w wyniku propozycji ministrów finansów grupy G7 na szczycie w Kolonii w 1999 r. Jest nieformalnym forum prowadzenia dialogu między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, którego celem jest wspieranie ogólnoświatowej stabilności.

Kraje należące do G20 reprezentują 90% światowego PKB, 80% handlu światowego i 2/3 ludności świata. To sprawia, że G20 ma wysoki stopień legitymizacji i jest ważną płaszczyzną przygotowywania działań zmierzających do wzmocnienia międzynarodowej architektury finansowej.

Wzrost rangi G20 – 15 listopada 2008 r., Waszyngton – po raz pierwszy odbyło się spotkanie na poziomie szefów państw i rządów. Głównym celem było ustalenie zasad nowego porządku w światowej gospodarce i wytyczenie trzech głównych kierunków działań²:

² J. Żabińska, *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego na przykładzie G20*, w: *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, Poznań 2010.

1. Wzmocnienie transparentności i odpowiedzialności rynków finansowych.
2. Zwiększenie współdziałania państw.
3. Zaostrzenie kontroli na rynkach finansowych i wzmacnianie zdrowych regulacji w gospodarce światowej.

Najważniejsze zagadnienia, których rozwiązanie, zdaniem G20, pozwoli w przyszłości uniknąć wielkich kryzysów, obejmują:

- podwyższenie wymagań dotyczących kapitału własnego banków,
- wprowadzenie limitów zadłużania się banków – współczynnik dźwigni,
- wprowadzenie antycyklicznych buforów kapitałowych,
- nowe zasady wynagradzania menedżerów,
- transgraniczna kontrola działalności wielkich banków,
- silniejsze uregulowania handlu *derywatami*,
- obniżenie ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem wielkich banków³.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision):

- założony w 1974 r. przez prezesów banków centralnych grupy G10,
- aktualnie należy do niego 27 krajów, które reprezentowane są przez wysokiej rangi urzędników banków centralnych i nadzorców bankowych,
- formułuje standardy nadzoru bankowego i wytyczne oraz rekomenduje najlepsze praktyki.

Do najważniejszych osiągnięć Komitetu Bazylejskiego zaliczyć należy:

- Bazylejską Umowę Kapitałową z 1998 r., która wyznaczała minimalny udział kapitałów własnych banku uzależniony od wielkości aktywów ważonych ryzykiem,
- wypracowanie przez Komitet – w ścisłej współpracy z wieloma instytucjami – 25 zasad efektywnego nadzoru bankowego,
- Nową Umowę Kapitałową (1999 r.). W ostatecznym kształcie NUK, zwaną też Bazyleą II, opublikowano w roku 2004. Jej zalecenia miały zostać wprowadzone w życie przez kraje grupy G10 do końca 2007 r.⁴

Nowa Umowa Kapitałowa wprowadziła odmienny pomiar adekwatności kapitałowej w stosunku do obowiązującego do roku 1988. Został on oparty na trzech filarach:

- filar I – wprowadza minimalne wymagania kapitałowe na pokrycie ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego banku,
- filar II – określa procesy analizy nadzorczej. Podstawowym celem nadzoru

³ *Die Grossten Baustellen der Finanzmarktregulierung*, „Wirtschaftswoche” 2010, nr 25.

⁴ K. Mitreğa-Niestrój, *Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei i jego rola w stabilizowaniu światowego systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego*, red. J. Żabińska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2007, s. 115–117.

powinno być kontrolowanie, czy banki posiadają wystarczający kapitał dla prowadzonej działalności,

– filar III – dotyczy dyscypliny rynkowej i zwraca uwagę na potrzebę przejrzystości działania banków oraz zachęcanie do stosowania bezpiecznych praktyk.

Rada Stabilności Finansowej – Financial Stability Board (FSB) utworzona została w roku 2009 w wyniku przekształcania Forum Stabilności Finansowej (FSF) ustanowionego na mocy decyzji grupy G7 z 20.02.1999 r. Główne cele działalności Forum to:

1. Ocena słabości międzynarodowego systemu finansowego.
2. Identyfikacja działań naprawczych i prewencyjnych oraz nadzór nad nimi.
3. Usprawnienie koordynacji i wymiany informacji pomiędzy różnorodnymi władzami odpowiedzialnymi za stabilność finansową⁵.

Kryzys finansowy lat 2007–2009 wykazał, że dotychczasowe wysiłki FSF zmierzające do zapewnienia stabilności międzynarodowych finansów były niewystarczające, a współpraca finansowa zbyt słaba i niewłaściwie skoordynowana. Dlatego członkowie grupy G20 uznali za konieczne zastąpienie Forum nową instytucją o szerszym i wzmocnionym mandacie – FSB. W stosunku do FSF rozszerzono liczbę członków Rady, do której należą obecnie wszyscy byli uczestnicy Forum, reszta krajów G20, Hiszpania oraz Komisja Europejska (KE).

Głównym celem prac Rady Stabilności Finansowej jest opracowanie odpornej na kryzysy „architektury rynków finansowych”. Na zlecenie G20 opracowywane są rekomendacje dotyczące najważniejszych zagadnień mających na celu zapewnienie stabilności finansowej w skali świata, m.in.:

- FSB koordynuje światowe wysiłki zmierzające do ustalenia silniejszych regulacji banków i rynków finansowych,
- plany reform dotyczące Bazylei II,
- handel derywatami oraz identyfikacja ryzyka systemowego związanego z działalnością wielkich banków i zasad wynagradzania menedżerów najwyższego szczebla zarządzających bankami.

3. Rekomendacje Komitetu Bazylejskiego dla wzmocnienia stabilności pojedynczego banku

W centrum regulacji ostrożnościowych na poziomie mikro znajdują się propozycje uregulowań Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, które w pu-

⁵ J. Żabińska, *Forum Stabilności Finansowej jako organizacja nadzorująca i monitorująca międzynarodowy rynek finansowy*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego*, cz. II, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2008, s. 19–20.

blikacjach funkcjonują pod nazwą Bazylea III. Propozycje te zawarte zostały w 2 pakietach konsultacyjnych. Pierwszy z nich ogłoszony został w lipcu 2009 r. Zawarte w nim przedsięwzięcia zaostrzają m.in. uregulowania dotyczące instrumentów pochodnych, gdyż te stanowiły podstawowe źródło pierwszej fali kryzysowej. Jednocześnie wypracowane zostały wytyczne dla lepszego zarządzania ryzykiem, jak również rozszerzenie przepisów dotyczących operacji handlowych i ryzyk wynikających z pozabilansowego angażowania się instytucji finansowych.

Drugi pakiet Komitetu Bazylejskiego ogłoszony w listopadzie roku 2009 ukierunkowany został na wzmocnienie zdolności przeciwstawienia się systemu finansowego załamaniom na poszczególnych rynkach finansowych. W tym celu zaproponowano podniesienie wielkości i jakości kapitału podstawowego, który posiadać powinien każdy bank. Kryzys pokazał bowiem, że oparte na Bazylei II wielkości kapitału podstawowego są niewystarczające do absorpcji strat. W celu zmniejszenia procykliczności działania regulacji zawartych w Bazylei II przewidziano antycykliczne bufony kapitałowe. Jednocześnie zalecono obowiązkowe wprowadzenie przepisów dotyczących rozbudowy buforów płynnościowych. Zaproponowano także wprowadzenie współczynnika dźwigni ograniczającego wielkość zaciąganego kapitału obcego⁶. Warunkiem koniecznym dla wprowadzenia współczynnika dźwigni uczyniono wyeliminowanie różnic w przepisach bilansowych⁷.

Celem tych przedsięwzięć jest zwiększenie stabilności pojedynczej instytucji kredytowej. Nie można jednak wykluczyć bankructwa pojedynczego banku. Dlatego, aby zmniejszyć negatywne skutki pojedynczych upadłości bankowych na cały system finansowy, regulacje na poziomie mikro powinny być uzupełnione o regulacje i nadzór ostrożnościowy na poziomie makro.

4. Makroostrożnościowe podejście – ryzyko systemowe związane z funkcjonowaniem wielkich, silnie powiązanych instytucji finansowych

Jedną z głównych przyczyn kryzysu w sektorze finansowym było niedostateczne rozpoznanie i niedocenianie „ryzyka systemowego”. Przez ryzyko systemowe rozumieć należy prawdopodobieństwo wystąpienia specyficznego, systemowego zdarzenia, które zaburzyć może funkcjonowanie znacznej części

⁶ J. Caruana, szef BIS, w wywiadzie dla „Borsen Zeitung” stwierdził: „Dążymy do systemu z mniejszym udziałem obcego finansowania i z lepszymi standardami [...]”, „Borsen Zeitung” z 2.07.2009.

⁷ A. Weber, *Eckpunkte der neuen Finanzmarktordnung*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2010, nr 26.

systemu finansowego i przełożyć się na ogólną efektywność gospodarczą. Może ono wynikać z kumulowania się różnych pojedynczych ryzyk⁸. Dotychczas systemowe i kompleksowe analizy zagrożeń ryzykiem systemowym były niedostateczne. Brakowało też instrumentów w sferze regulacji i nadzoru, które można by było wykorzystać w zwalczaniu zidentyfikowanych potencjalnych ryzyk systemowych. Uwaga regulatorów i polityków koncentrowała się przede wszystkim na zapewnieniu stabilności pojedynczych instytucji, rynków i infrastruktury, dominowało tzw. podejście mikroostrożnościowe.

Tymczasem na poziomie makro kwestią o istotnym znaczeniu dla ryzyka systemowego jest problem istotnych dla systemu instytucji finansowych – *Systematically Important Financial Institution* (SIFI), których bankructwo może mieć poważne skutki dla całego systemu finansowego. Zdaniem ekspertów szczególnym wyzwaniem jest zdefiniowanie i identyfikacja systemowo ważnych instytucji finansowych. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo systemowo ważnej instytucji nie zależy jedynie od jej wielkości. Obok wielkości uwzględnić należy także jej powiązania z innymi uczestnikami rynku, zastępowalność, jak również ogólną sytuację na rynku. Innymi słowy chodzi o ocenę, czy upadłość takiej instytucji będzie miała systemowe konsekwencje. Jest to problem, którego rozwiązanie wymaga rozwinięcia odpowiedniej metody identyfikacji znaczących systemowo instytucji (SIFI)⁹.

Istotnym zagadnieniem związanym z istnieniem systemowo znaczących instytucji finansowych jest problem *Moral Hazardu*, czyli „pokusy nadużycia”. Przed kryzysem wielkie instytucje bankowe miały niepisane gwarancje państwa. W razie kłopotów mogły liczyć na wsparcie. To zachęcało je do uczestnictwa w coraz bardziej ryzykownych projektach. Po upadku Lehmann Brothers rządy zdecydowały się nie dopuścić do bankructwa kolejnego banku, co spowodowało, że gwarancje te dotychczas o charakterze *implicite* zamieniły się w gwarancje *explicite*¹⁰. Gwarancje państwa stanowiły dla dużych banków swoistą „kotwicę bezpieczeństwa”. Umożliwiała ona tym bankom przez długi okres dostęp do tańszego finansowania na rynku, większy udział w danym sektorze i kształtowanie cen oferowanych usług. Jednocześnie gwarancje dla wielkich i silnie powiązanych instytucji finansowych pozostawały w wyraźnej sprzeczności z zasadami rynkowo ukształtowanego i funkcjonującego systemu finansowego.

W gospodarce rynkowej decyzje podejmowane są w warunkach niepewności i ryzyka. Wyższość gospodarki rynkowej w stosunku do innych systemów zawiera się w bodźcach generowanych przez warunki rynkowe w stosunku do uczestników rynku, którzy po ich uwzględnieniu rozważają korzyści, jakie mogą osiągnąć

⁸ G. Tempel-Gugerell, *Systemische Risiken – Herausforderung für Zentralbanken*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 47.

⁹ A. Weber, *Eckpunkte...*, dz. cyt.

¹⁰ M. Schiertz, *Zahmen statt zerschlagen*, „Die Zeit” z 29.10.2009.

w relacji do występującego ryzyka. W system gospodarki rynkowej wpisana jest również zasada odpowiedzialności podmiotu za poniesione straty, łącznie z bankrutem¹¹. Inaczej mówiąc, w gospodarce rynkowej gotowość do ponoszenia wysokiego ryzyka trzymana jest w ryzach przez możliwość bankructwa.

Małe i średnie banki w razie kłopotów bankrutują. Duże banki – ze względu na ich powiązania i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego – w razie kłopotów ratowane są przez państwo¹². Aby uniknąć w przyszłości kosztownego ratowania przez podatników, proponuje się różne rozwiązania problemu *Too Big to Fail*: od restrukturyzacji i przymusowego podziału wielkich banków na mniejsze części poprzez wprowadzenie opodatkowania w relacji do sumy bilansowej (im większa suma bilansowa, tym większy podatek zniechęcający do powiększania banków), dopuszczenie do bankructwa dużego banku mającego kłopoty, jak również ograniczenia wynagrodzenia wyższych menedżerów bankowych i uzależnienia ich płacy od wypracowanego w długim okresie zysku.

Przymusowy podział wielkich banków, za którym optował również gubernator Banku Anglii Mervyn King¹³, ma wielu oponentów. Lepiej jest – zdaniem niektórych ekonomistów, jeżeli polityka skoncentruje się na regulacji instytucji finansowych niż na ich podziale. Za szczególnie ważne uznano przede wszystkim władze nadzorcze, które będą mogły zagrożone banki zrestrukturyzować lub zlikwidować. W skrajnym przypadku znacząca dla stabilizacji systemu finansowego część banku może zostać wyizolowana i upaństwowiona lub sprzedana, podczas gdy reszta powinna ulec likwidacji¹⁴. To wymaga jednak wypracowania jednolitych, prawnie usankcjonowanych procedur upadłościowych (likwidacyjnych), a także zagwarantowania specjalnych funduszy na pokrycie kosztów restrukturyzacji i likwidacji¹⁵.

Za ciekawą inicjatywę zmierzającą do zabezpieczenia ryzyka wypłacalności znaczących systemowo instytucji finansowych uznać należy zaproponowane przez Radę Mędrców z Niemiec utworzenie Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego, który byłby finansowany przez znaczące systemowo instytucje finansowe w postaci składek lub opłat. To, zdaniem Mędrców, osłabi bodźce do dążenia,

¹¹ O. Issing, *Too Big to Fall Fremdkörper in einer Marktwirtschaft*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 43; O. Issing, *Too Big to Fail*, „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen”, Frankfurt am Main, 2010, nr 1.

¹² A. Hagelucken, *Brüssel Schrumpft Banken*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 28.

¹³ M. Kurm-Engels, *Banken soft spalten*, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung” z 23.09.2009.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Ustalenie paneuropejskiego prawa upadłościowego dla banków nie jest łatwe do zrealizowania. Prawo upadłościowe jest zwykle silnie powiązane z innymi narodowymi aktami prawnymi, np. dotyczącymi umów handlu, prawa własności. W tym zakresie występuje duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami.

by być systemowo ważną instytucją. W ten sposób możliwe będzie zredukowanie częstotliwości występowania kryzysów w przyszłości. Celem tej propozycji jest dopuszczenie do bankructwa (upadłości) systemowo ważnej instytucji i w ten sposób podporządkowanie także wszystkich systemowo ważnych instytucji działaniu mechanizmu rynkowego¹⁶.

Fundusz stabilizacyjny ma do spełnienia, według intencji Mędrców, 2 funkcje: z jednej strony – osłabienie dążenia banków do stawania się znaczącymi systemowo instytucjami i tym samym przeciwdziałanie kryzysom. Z drugiej strony – systemowo ważne banki same będą finansowały straty związane z bankructwem takiej instytucji. Mędracy wyraźnie stwierdzają, że składka na fundusz stabilizacji nie jest żadnym podatkiem od transakcji finansowych lecz ważnym instrumentem unikania kryzysu. Wysokość składek powinna odzwierciedlać znaczenie danego banku dla systemu. Różne kategorie instytucji finansowych mogą być zidentyfikowane przy wykorzystaniu „modeli scoringowych”, które uwzględnią kryteria ilościowe i jakościowe. Natomiast powiązania i współzależności powinny być oceniane za pomocą „modeli sieciowych” (sporządzanie mapy ryzyka).

Rada Mędrców wskazuje na szwedzki fundusz stabilizacyjny, który założono w roku 2008. Aktualnie jego środki stanowią 1% PKB Szwecji. Należy zauważyć, że wszystkie banki ponoszą równe opłaty stanowiące 0,036% swoich zobowiązań. Przewiduje się, że w ciągu 15 lat zasoby funduszu powinny wzrosnąć do 2,5% PKB. Dokonując odpowiednich obliczeń dla strefy euro w relacji do PKB, środki funduszu powinny kształtować się w przedziale od 100 mld do 250 mld EUR¹⁷.

Zagrożenia związane z bankructwem dużych banków dzięki podjętym przedsięwzięciom mogą zostać zmniejszone, ale nie da się ich całkowicie wyeliminować. Ponieważ wielkie banki mogą zdestabilizować niemal całą gospodarkę światową, zainteresowanie ich działalnością w ostatnich latach znacznie wzrosło, czego wyrazem są badania prowadzone przez ekonomistów Banku Światowego i Uniwersytetu w Tilbury. Asli Demirguc-Kunt oraz Harry Huizinga w swoich badaniach dotyczących SIFI (systemowo ważnych instytucji finansowych) stwierdzili, że niektóre SIFI są tak duże, iż kraje macierzyste nie są w stanie ich uratować. Zdaniem naukowców w Szwajcarii, Holandii i Wielkiej Brytanii możliwe są takie same katastrofy, jakie miały miejsce pod koniec 2008 r. w Islandii, gdy kraj był na skraju przepaści grożącej bankructwem państwa. W opublikowanych ostatnio badaniach wykazano, że istnieje jeszcze wiele banków, które są zbyt duże, żeby mogły zostać uratowane, gdyż aż 30 banków ma zobowiązania, które są co najmniej w połowie tak duże jak PKB kraju macierzystego danej instytucji.

¹⁶ W Brukseli uważa się, że również wielkie banki mogą plajtować bez zagrożenia zapaścią całego systemu finansowego. C. Gamenelin, A. Hageliken, *Gunstig plajtgehen lassen*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 44.

¹⁷ *Fünf Weise wollen system relevante Institute belasten*, „Borsen Zeitung” z 14.11.2009.

Szczególnie ekstremalnie przedstawia się sytuacja w Szwajcarii, gdzie samo zadłużenie UBS stanowi 3,7-krotność PKB tego kraju, zadłużenie Credit Suisse jest 2,1-krotnie większe od PKB. Również zadłużenie holenderskiego ING dwukrotnie przekracza PKB Holandii¹⁸. W Wielkiej Brytanii zbyt dużym bankiem, aby nim efektywnie zarządzać i nadzorować jest Royal Bank of Scotland (RBS), który na przełomie lat 2008/2009 zanotował rekordowe straty w wysokości 60 mld USD i musiał zostać dofinansowany przez rząd. Zadaniem byłej Komisarz UE ds. Konkurencji Neelie Kroes, RBS jest niebezpieczny dla europejskiego rynku finansowego, gdyż jego rekordowa suma bilansowa była większa niż wartość całej brytyjskiej działalności gospodarczej¹⁹. Jeśli weźmie się pod uwagę nie pojedyncze banki, ale wielkość całego systemu finansowego, to np. w Wielkiej Brytanii łączne zobowiązania płatnicze wszystkich instytucji monetarnych (*Geldinstitution*) 5,5-krotnie przekraczają PKB, a w Szwecji aż 6,3 raza²⁰. Ratowanie takich instytucji byłoby ogromnym obciążeniem dla budżetów tych krajów. Stąd coraz głośniejsze nawoływania do rozbicia bankowych gigantów.

Komisarz Neelie Kroes, szefowie banków centralnych Szwajcarii i Wielkiej Brytanii, jak również niemiecki szef nadzoru Jochen Sanio optują za rozwiązaniami, które pozwolą wyeliminować z rynku niewypłacalne kolosy bankowe. Komisarz UE ds. konkurencji może wykorzystać pozostające w jego ręku instrumenty nacisku, które pozwolą na zmniejszenie wielkich banków – komisarz może zezwolić bankom na pomoc państwa pod warunkiem zmniejszenia skali ich działalności. W Niemczech już to sprawdzono. Commerzbank, BayernLB i WestLB musiały za uzyskaną miliardową pomoc państwa zmniejszyć swoją działalność o połowę. Jeżeli chodzi o ING, to Neelie Kroes na początku 2009 r. rozbiła holenderski gigant, nakazując podzielić go na część bankową i ubezpieczeniową²¹.

Wielkie międzynarodowe banki w swoim pędzie do jeszcze większego wzrostu znalazły się obecnie w trudnym położeniu. Przez długi czas rosnące rynki zapewniały bankom ogromne zyski i przewagi konkurencyjne. Panowało wówczas przekonanie, że im większa jest instytucja finansowa, tym bardziej stabilny jest system finansowy i realna gospodarka.

Ogromne korzyści konkurencyjne wielkich banków były rezultatem niepisanych gwarancji państwa (*Too Big to Fail*), dzięki którym mogły się taniej refinansować i wchodzić w bardzo ryzykowne operacje. Sytuacja na światowych rynkach radykalnie się zmieniła, a niektóre instytucje finansowe tak się rozrosły,

¹⁸ O. Storbeck, *Zum Retten zu gross*, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung“ z 12.07.2010.

¹⁹ A. Hagelucken, *Brussel...*, dz. cyt.

²⁰ O. Storbeck, *Zum Retten...*, dz. cyt.

²¹ M. Schiertz, *Zahmen...*, dz. cyt.

że ich wielkość już nie stanowiła korzyści, lecz stała się dla nich ograniczeniem. Stały się one tak potężne, że ich ratowanie – w razie kłopotów – przekraczałyby możliwości wysoko zadłużonych państw. Stały się one *Too Big to Save* (zbyt duże, by je uratować)²². Stąd rosnące przekonanie o konieczności zreformowania działania tych podmiotów.

W Niemczech opracowano projekt, który powinien ułatwić sanację banków zagrożonych niewypłacalnością i ochronić podatników przed ponoszeniem kosztów kolejnych bankructw. W projekcie zawarto wieloetapową procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności banku. Najpierw urzędowo powołany doradca zażąda uzdrowienia zagrożonej instytucji. Jeżeli to się nie uda, wówczas zaplanuje reorganizację zagrożonej instytucji na wzór już istniejących procedur upadłościowych. Jeżeli reorganizacja nie przyniesie spodziewanego skutku, wówczas nadzór bankowy sięgnie po bardziej drastyczne środki. W przypadku wyższej konieczności, działania te mogą być podejmowane bez zgody właścicieli – jak zapisano w projekcie. W przypadku ekstremalnym – majątek lub część majątku systemowo znaczącej instytucji może zostać podzielony lub przekazany na rzecz innej prywatnej instytucji. Te drastyczne środki mogą być podejmowane jedynie wtedy, gdy upadek takiej instytucji stanowi zagrożenie dla całego systemu finansowego lub nie istnieje żadne inne rozwiązanie. Przeprowadzenie takiej restrukturyzacji wymaga istnienia funduszu, z którego opłacane będą przyszłe przedsięwzięcia ratunkowe²³.

Ogólne zasady działania mechanizmu likwidacyjnego opracowywane są przez Financial Stability Board (FSB). Wymagają one koordynacji i współpracy, zwłaszcza w odniesieniu do transgranicznej działalności banków. Świat potrzebuje klarownych procedur likwidacyjnych dla wielkich banków międzynarodowych. W pakiecie takich uregulowań znaleźć się powinny także przepisy dotyczące tego, ile pieniędzy dany kraj przeznaczyć powinien na ratowanie i jak zostaną podzielone straty każdej międzynarodowej organizacji finansowej. Szczegółowe rozwiązania powinny być podejmowane na szczeblu krajowym. Międzynarodowy Instytut Finansowy (Institute of International Finance), którego członkami są wielkie banki, wypowiada się przeciwko ograniczaniu wielkości instytucji finansowych, jak również nie wyraża zgody na to, aby premie top menedżerów zależały od długookresowych zysków²⁴.

²² Tamże.

²³ Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2010, nr 27.

²⁴ W sprawozdaniu z czerwca 2009 r. Instytut stanowczo wypowiada się przeciwko ograniczeniu wielkości wszystkich rodzajów instytucji finansowych. Przede wszystkim sprzeciwia się tezie, że systemowe ryzyko zależy od wielkości instytucji finansowej (*Lehren aus dem Desaster*, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung” z 24.07.2009).

5. Podsumowanie

Trwające od ponad dwóch lat prace nad zreformowaniem światowego systemu finansowego natrafiają na wiele przeszkód, z których najważniejszą jest brak skłonności do kompromisu ze strony krajów uczestniczących w pracach nad reformą. Mimo to większość uczestników rynku przekonana jest o konieczności dalszej współpracy i koordynacji podstawowych elementów reformy. Wynika to z faktu, że:

- rynki kapitałowe są globalne, a banki często operują ponad granicami państw, co oznacza konieczność wprowadzenia jednolitych międzynarodowych uregulowań (reguły muszą mieć globalny wymiar, aby uniknąć zakłóceń w konkurencji i arbitrażu regulacyjnym),

- mimo globalnego charakteru rynku, w poszczególnych krajach występują różne problemy i trudności. Istnieją zatem pewne zagadnienia związane z reformą, w których niezbędny jest jednolity wkład, dotyczy to kapitału własnego, płynności, poziomu dozwolonego zadłużenia czy problemu znaczących systemowo instytucji. Pozostałe problemy mogą być jednak rozwiązywane na szczeblach krajowych,

- z punktu widzenia mikro, prewencja kryzysowa na poziomie pojedynczego banku powinna się ograniczać do kilku zagadnień. Są nimi: minimalne wymagania dotyczące kapitału własnego, płynności, poziomu zadłużenia oraz zmniejszania bodźców do wchodzenia w ryzykowne operacje (jeżeli uczestnicy rynku chcą wzmocnić swoją zdolność do ponoszenia ryzyka, muszą w tym celu utworzyć odpowiednie bufory kapitałowe),

- aby zapobiec powstawaniu ryzyka systemowego na poziomie makro-, należy wchodzenie w takie ryzyko uczynić bardziej kosztownym, np. przez wprowadzenie podatku lub opłat wyrównawczych, przez co ponoszenie takiego ryzyka stanie się droższe dla pojedynczego banku. Konieczne jest także dopuszczenie do bankructwa systemowo znaczącego banku, co wymaga wypracowania jednolitych procedur likwidacyjnych, zwłaszcza dla banków transgranicznych oraz wzmocnienia nadzoru bankowego, w szczególności nad bankami o silnych powiązaniach międzynarodowych,

- tylko uzgodnione i bazujące na porządku rynkowym instrumentarium umożliwi realne przeciwdziałanie destabilizacji globalnego systemu finansowego.

Literatura

- „Auszüge aus Presseartikeln”, Deutsche Bundesbank 2010, nr 27.
„Borsen Zeitung” z 2.07.2009.
Die Grossten Baustellen der Finanzmarktregulierung, „Wirtschaftswoche” 2010, nr 25.
Fünf Weise wollen system relevante Institute belasten, „Borsen Zeitung” z 14.11.2009.
Gamenelin C., Hageliken A., *Gunstig plajtgehen lassen*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 44.
Hageliken A., *Brussel Schrumpft Banken*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 28.
Issing O., *Too Big to Fail*, „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen”, Frankfurt am Main 2010, nr 1.
Issing O., *Too Big to Fall Fremdkörper in einer Marktwirtschaft*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 43.
Kurm-Engels M., *Banken soft spalten*, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung” z 23.09.2009.
Lehren aus dem Desaster, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung” z 24.07.2009.
Mitreġa-Niestrój K., *Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei i jego rola w stabilizowaniu światowego systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego*, red. J. Żabińska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2007.
Schiertz M., *Zahmen statt zerschlagen*, „Die Zeit” z 29.10.2009.
Storbeck O., *Zum Retten zu gross*, „Handelsblatt: Wirtschafts- und Finanzzeitung” z 12.07.2010.
Tempel-Gugerell G., *Systemische Risiken – Herausforderung für Zentralbanken*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 47.
Weber A., *Eckpunkte der neuen Finanzmarktordnung*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2010, nr 26.
Weber A., *Regulatorische und Institutionelle Konsequenzen aus der Finanzkrise*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” 2009, nr 48.
Żabińska J., *Forum Stabilności Finansowej jako organizacja nadzorująca i monitorująca międzynarodowy rynek finansowy*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego* cz. II, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2008.
Żabińska J., *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w stabilizacji światowego systemu finansowego na przykładzie G20*, w: *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, Poznań 2010.