

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 173

Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów

Olga Szczepańska
Paulina Sotomska-Krzysztofik
Mirostaw Pawliszyn
Adam Pawlikowski

**Materiał opracowano w Departamencie Systemu Finansowego NBP
w Wydziale Analiz Operacyjnych**

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2004

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Spis tabel	4
Streszczenie	5
Wprowadzenie	6
Bank centralny	9
Nadzór bankowy	11
System gwarantowania depozytów	15
1. Francja	20
2. Holandia	26
3. Niemcy	31
4. Eurosystem	37
5. Szwecja	43
6. Wielka Brytania	47
7. Japonia	52
8. Stany Zjednoczone	57
9. Czechy	65
10. Węgry	69
11. Polska	74
Słowniczek	84
Bibliografia	86
Akty prawne	89
Strony internetowe	91

Spis tabel

Tabela 1. Bank centralny – zaangażowanie w kwestie stabilności finansowej	80
Tabela 2. Nadzór nad systemem finansowym	81
Tabela 3. Systemy gwarantowania depozytów	81
Tabela 4. Administracja systemów gwarantowania depozytów	83

Streszczenie

Stabilność systemu finansowego leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego i traktowana jest jako dobro publiczne. Jednak mechanizmy rynkowe nie zawsze są w stanie ją zagwarantować. Dlatego kompetencje związane z funkcją wspierania stabilności systemu finansowego skupiają się w gestii specjalnych instytucji tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego – *safety net*. Najważniejsze z nich to:

- bank centralny,
- instytucje nadzoru nad systemem finansowym,
- system gwarantowania depozytów.

Jednocześnie konstrukcja efektywnego systemu *safety net* powinna uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową, aby do minimum ograniczyć zjawisko „pokusy nadużycia”.

Przedmiotem tego opracowania są instytucje stabilności finansowej i sposób ich organizacji w krajach rozwiniętych i akcesyjnych.

Intencją autorów było pogodzenie następujących celów: przedstawienie głównych cech wspólnych i najbardziej charakterystycznych różnic pomiędzy systemami *safety net* na świecie, a także wskazanie najważniejszych kierunków zmian, jakie w systemie się dokonują.

Spośród państw strefy euro wybrano przykłady krajów, w których funkcjonują różne rozwiązania w zakresie nadzoru nad systemem finansowym. W Niemczech istnieje instytucja nadzoru zintegrowanego - BAFin, przy czym bank centralny wciąż pełni istotną funkcję w nadzorze nad bankami. W Holandii natomiast integracja nadzoru nad system finansowym odbywa się w ramach banku centralnego, co należy uznać za rozwiązanie nietypowe, szczególnie w świetle najnowszych tendencji do wydzielenia funkcji nadzoru z banków centralnych. We Francji z kolei system bankowy nadzorowany jest przez kilka instytucji, wśród których najważniejsza jest Komisja Bankowa. Na tym tle pokazano również rozwiązania dotyczące funkcji stabilności finansowej w całym Eurosystemie, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji i roli EBC.

Z krajów Unii Europejskiej, pozostających poza strefą euro, wybrano Wielką Brytanię i Szwecję. W obu przypadkach nadzór przyjął formę zintegrowaną w postaci odrębnej instytucji - FSA. Przy czym, w Wielkiej Brytanii funkcja nadzoru nad bankami została przejęta z banku centralnego. Natomiast Szwecja na początku lat 90. doświadczyła poważnego kryzysu w sektorze bankowym, który miał istotny wpływ na rozwiązania w zakresie organizacji *safety net*.

Wśród krajów akcesyjnych przedstawiono system czeski, gdzie bank centralny odpowiedzialny jest za nadzór nad sektorem bankowym oraz węgierski, gdzie funkcja ta realizowana jest przez odrębną instytucję nadzoru zintegrowanego - HFSa. Na tym tle przedstawiono również ewolucję i charakterystyczne cechy rozwiązań przyjętych w Polsce.

Ponadto, analizie poddano systemy *safety net* w USA i Japonii. Stany Zjednoczone są ciekawym przykładem, ponieważ funkcjonuje tam dualny system bankowy, w którym zarówno władze federalne (ogólnokrajowe), jak i stanowe (lokalne) mają uprawnienia do licencjonowania, regulowania i nadzorowania banków. Ważną pozycję zajmuje tam bank centralny. Natomiast kształt japońskiego systemu bezpieczeństwa finansowego został w znacznym stopniu zdeterminowany przez konieczność reagowania na trwające już od ponad 10 lat problemy sektora bankowego.

Jak wynika z opracowania, w poszczególnych krajach obowiązują różne sposoby organizacji systemu *safety net*. Jednak ze względu na odmienne tradycje historyczne, kultury zarządzania oraz struktury rynku finansowego w różnych krajach trudno jest wskazać rozwiązanie optymalne.

Klasyfikacja JEL: G21, G28, G29

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, *safety net*, siatka bezpieczeństwa, bank centralny, nadzór bankowy, system gwarantowania depozytów, pożyczkodawca ostatniej instancji

Wprowadzenie

Stabilność finansowa jest pojęciem, dla którego nie obowiązuje jedna, powszechnie przyjęta definicja. W literaturze przedmiotu spotyka się wiele sposobów definiowania tego pojęcia¹.

W tym opracowaniu stabilność finansowa jest utożsamiana ze stabilnością systemu finansowego, a w szczególności systemu bankowego. Często pojęcia te stosowane są zamiennie, ponieważ – pomimo malejącego udziału sektora bankowego w systemie finansowym – w większości krajów stanowi on wciąż kluczowy jego element².

Można wyróżnić dwa odmienne podejścia do definiowania stabilności systemu finansowego. Pierwsze polega na określaniu tym terminem sytuacji, w której system finansowy prawidłowo spełnia swoje podstawowe funkcje, to znaczy zapewnia:

sprawny przepływ środków finansowych pomiędzy jego uczestnikami – od dysponujących nadwyżkami (oszczędzających) do pożyczających na inwestycje lub konsumpcję,

prawidłową wycenę aktywów, co przejawia się brakiem gwałtownych zmian cen aktywów lub ich przewidywalnymi zmianami,

bezpieczny i sprawny przebieg płatności.

Drugi sposób definiowania polega na określaniu stabilności finansowej jako brak kryzysu. Wymaga on jednak dodatkowo odpowiedzi na pytanie, czym jest kryzys finansowy. W. Allen definiuje kryzys finansowy jako sytuację, w której dłużnik nie jest w stanie regulować swoich zobowiązań i nie może w żaden sposób uzyskać dodatkowego finansowania³. Rozprzestrzenienie się kryzysu finansowego z pojedynczego podmiotu na wielu uczestników systemu finansowego przejawia się zakłóceniami w pełnieniu przez system jego podstawowych funkcji. W konsekwencji oznacza to zakłócenia w systemie płatniczym i procesie alokacji zasobów finansowych oraz nagłe i nieprzewidywalne zmiany cen aktywów na rynku.

Obie definicje łączy przekonanie, że stabilność systemu finansowego leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego i należy ją traktować jako **dobro publiczne**.

Ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego jest zadaniem złożonym. Funkcja ta wykracza poza możliwości jednej instytucji. Dlatego też szczególne kompetencje związane z realizacją tej funkcji skupiają się w gestii specjalnych instytucji, tworzących **siatkę bezpieczeństwa** finansowego. W literaturze przedmiotu przyjętą się powszechnie termin anglojęzyczny – *safety net*, dlatego dla potrzeb tego opracowania termin „siatka bezpieczeństwa finansowego” i „*safety net*” używane są zamiennie. W większości krajów siatkę bezpieczeństwa finansowego tworzą:

- bank centralny – w funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji,
- instytucje nadzoru nad sektorem finansowym,
- systemy gwarantowania depozytów.

Ważnym ogniwem jest również rząd, ponieważ to on jest dysponentem publicznych funduszy w przypadku potrzeby nadzwyczajnego wsparcia finansowego. Zazwyczaj jednak zaangażowanie rządu nie przyjmuje postaci sformalizowanej.

¹ „We find that there is no unambiguous definition of financial stability.”. Za S. Osterloo i J. de Haan w „*An Institutional Framework for Financial Stability*”, De Nederlandsche Bank, wersja wstępna ze stycznia 2003.

² W Polsce udział sektora bankowego w aktywach ogółem sektora finansowego wynosił na koniec 2002 r. 76% - „*Raport o stabilności systemu finansowego, czerwiec 2001 - grudzień 2002*”, NBP 2003.

³ W. Allen, *Financial Stability, Public Policy and Central Banks*, Bank of England, 2001.

Celem wszystkich instytucji safety net jest dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia.

Potrzeba istnienia siatki bezpieczeństwa finansowego zrodziła się z faktu, że mechanizmy rynkowe nie zawsze są w stanie zapewnić stabilność systemu finansowego. Jest to spowodowane przede wszystkim **charakterem działalności** prowadzonej przez instytucje finansowe oraz **ryzykiem systemowym** na rynku finansowym.

Szczególny charakter instytucji finansowych powoduje, że są one stale narażone na ryzyko destabilizacji. Ryzyko to wynika ze szczególnych cech instytucji finansowych, wśród których najważniejsze to:

- specyficzna struktura terminowa bilansów, szczególnie banków – pasywa są z reguły krótkoterminowe i płatne na żądanie (depozyty), natomiast aktywa zazwyczaj są długoterminowe (kredyty, inwestycje w papiery wartościowe) i płatne zgodnie z terminem zapadalności;
- w porównaniu do przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych udział kapitału własnego w bilansie banków i innych instytucji finansowych jest niewielki. Jest to rezultatem działalności pośrednictwa finansowego pomiędzy deponentami i kredytobiorcami. W efekcie każda strata instytucji finansowej ma istotny wpływ na jej wypłacalność;
- stabilność instytucji finansowych zależy od zaufania, jakim darzą je deponenci, rynki finansowe i instytucje, które są źródłem ich finansowania;
- informacja na temat kondycji finansowej banku i innych instytucji finansowych ma charakter niepełny, ponieważ zmiana w poszczególnych pozycjach bilansu może nastąpić bardzo szybko, natomiast bilanse publikowane są z opóźnieniem. Decyzje podejmowane są w środowisku asymetrii informacji, co może generować zachowania nieracjonalne.

Niewypłacalność i upadłości firm są normalnym zjawiskiem w gospodarce rynkowej oraz naturalnym elementem zdrowej konkurencji – nie osłabiają, a wręcz przyczyniają się do wzmocnienia podmiotów, które pozostały w danej branży. Rynek finansowy przejawia jednak pewną specyfikę w tym zakresie. Choć w innych sektorach gospodarki, eliminacja słabego ogniwa wzmacnia cały system, to jednak ryzykownym byłoby stwierdzenie, że upadek jednego banku przysporzy korzyści jego konkurentom. Przyczyną tego jest występujące na rynku finansowym **ryzyko systemowe**. Przejawia się ono tym, że kryzys jednej instytucji finansowej może szybko przenieść się na resztę uczestników rynku i poważnie zakłócić funkcjonowanie całego systemu. Kryzysy systemowe mogą powstawać w różny sposób. Do najbardziej charakterystycznych potencjalnych kanałów przenoszenia się zagrożeń o charakterze systemowym należą:

Masowe wycofywanie depozytów – run na banki

Zjawisko to polega na tym, że w krótkim okresie większość deponentów może jednocześnie rozpocząć wycofywanie z banku swoich środków, w obawie przed pogorszeniem się jego kondycji finansowej i ograniczeniem dostępu do gotówki. Jeśli bank próbuje w krótkim okresie zaspokoić olbrzymie roszczenia wypłat poprzez upłynnienie aktywów własnych, to przyczynia się do spadku ich cen. W następstwie takiego powiązania zdarzeń doprowadzić to może do znacznych strat i w efekcie do utraty wypłacalności banku. Masowe wycofywanie depozytów może przenieść się także na inne banki, poprzez „efekt domina”, gdyż niedoinformowani klienci nie potrafią odróżnić banku wypłacalnego od niewypłacalnego (zjawisko „asymetrii informacji”). Z tego powodu możliwy jest także upadek banku wypłacalnego, który w danym momencie utracił płynność. Częściowym rozwiązaniem tego problemu, zwiększającym zaufanie do banków, stało się wprowadzenie systemu gwarantowania depozytów.

Pożyczki międzybankowe

Rynek międzybankowy stanowi potencjalny kanał przenoszenia kryzysu z jednej instytucji finansowej na resztę systemu. W sytuacji, gdy bank upada, nie dotrzymuje on zobowiązań wobec innych banków w tym samym systemie i może przyczynić się do ich kłopotów z płynnością.

Ryzyko systemowe rodzi się tu z dwóch typów powiązań na rynku międzybankowym:

- istnienia instytucji banku-korespondenta, czyli banku prowadzącego rozliczenia dla innych, mniejszych banków,
- niezabezpieczonych pożyczek międzybankowych.

Współcześnie zagrożenie kryzysem systemowym spowodowanym przez te powiązania zostało zredukowane poprzez odpowiednie regulacje wewnętrzne, dotyczące limitów kredytowych dla banków.

Skutki koncentracji sektorowych

W przypadku, gdy zagrożony jest bank, którego aktywność skoncentrowana jest w określonym sektorze gospodarki, to jego upadek może spowodować wzrost ryzyka dla banków o podobnej strukturze aktywów. Inwestorzy i wierzyciele mogą ocenić, że cała grupa banków angażujących się w dany sektor, jest zagrożona i ograniczyć ich finansowanie. Powodować to może poważne trudności z regulowaniem płynności w takich bankach. Zagrożenie to ograniczone jest obecnie przez regulacje dotyczące współczynników koncentracji.

Wzrost znaczenia transakcji przy użyciu instrumentów pochodnych

Duże banki są głównymi uczestnikami rynku instrumentów pochodnych. Działają one najczęściej jako pośrednicy, kojarząc dwie strony transakcji. Banki, podpisując osobne umowy z obiema stronami, bilansują własną pozycję aby nie narażać się na ryzyko. Jednak bank ponosi ryzyko zaistnienia sytuacji, w której jedna ze stron kontraktu nie dotrzyma umowy. Wówczas, aby wypełnić własne zobowiązania wobec drugiej strony, bank ponosi straty. Banki chronią się przed takimi przypadkami, utrzymując zabezpieczenia na wypadek otwarcia pozycji, jednakże duże straty z tytułu transakcji instrumentami pochodnymi mogą doprowadzić do utraty płynności a następnie do niewypłacalności banku. Ze względu na koncentrację, upadek banku-dealera może mieć poważne konsekwencje. Ponieważ firmy generalnie używają instrumentów pochodnych do zabezpieczenia ryzyka, niewywiązanie się banku z kontraktów może spowodować upadek wielu firm. Dodatkowo banki-dealerzy są ze sobą ściśle powiązani, więc upadek jednego z nich może spowodować problemy u innych.

Kryzysy systemowe powodują, że straty ponoszą nie tylko właściciele banków dotkniętych kryzysem, ale tracą również „niewinni” wierzyciele i deponenci, którzy powierzają bankowi swoje oszczędności, nie mogąc dysponować o nim pełną informacją. Straty ponoszą również inni uczestnicy rynku, niepowiązani bezpośrednio z instytucją będącą źródłem kryzysu. Dzieje się tak z powodu utraty przez podmioty zaufania do całego systemu finansowego.

Jednak fakt istnienia ryzyka systemowego na rynku finansowym nie oznacza, że w przypadku instytucji finansowych obowiązywać powinna zasada unikania lub całkowitej eliminacji zjawiska upadłości (ang. *no-failure regime*⁴). Wykluczenie potencjalnej możliwości bankructwa zakłócałoby bodźce do efektywnego zarządzania instytucjami finansowymi i zachęcało do podejmowania zbyt dużego ryzyka, czyli działań typowych dla zjawiska „pokusy nadużycia”.

Stworzenie efektywnej siatki bezpieczeństwa finansowego nie jest łatwe ze względu na sprzeczne interesy, które system musi pogodzić. Z jednej strony system ma za zadanie ochronę klientów instytucji finansowych, a z drugiej powinien ograniczać zachęty do podejmowania przez instytucje finansowe nadmiernego ryzyka. Jednak różne formy protekcji w stosunku do banków i innych instytucji finansowych i ich klientów tworzą dla nich zachętę do podejmowania większego ryzyka w celu maksymalizacji zysków na podstawie założenia, że w razie niepowodzenia otrzymają one wsparcie ze strony instytucji publicznych. Dlatego system instytucji działających na rzecz stabilności systemu finansowego powinien uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową.

⁴ *Managing Financial Crisis*, Przemówienie Howard'a Davis'a, prezesa *Financial Services Authority* z dnia 26 lutego 2003 r. w City University.

Nie jest zadaniem podmiotów tworzących *safety net* wspieranie wszystkich banków i innych instytucji finansowych na zasadach dyskrecjonalnych. Celem jest natomiast ochrona ich klientów oraz utrzymanie zaufania do całego systemu finansowego.

Na świecie istnieją różne rozwiązania instytucjonalne w zakresie działań na rzecz stabilności finansowej. Ze względu na różne tradycje historyczne, kultury zarządzania oraz struktury rynku w poszczególnych krajach trudno jest wskazać rozwiązanie optymalne. Można uogólnić, że bez względu na uwarunkowania organizacyjne i rozwiązania prawne, aktywność instytucji bezpieczeństwa finansowego koncentruje się w dwóch obszarach, takich jak:

- działania mające na celu ograniczenie ryzyka wystąpienia zakłóceń w systemie finansowym (ang. *crisis prevention*),
- minimalizacja skutków zakłóceń w przypadku ich wystąpienia, czyli zarządzanie sytuacją kryzysową (ang. *crisis management*).

Poszczególne instytucje *safety net* angażują się na różnych etapach działań na rzecz wspierania stabilności finansowej i mają do spełnienia odmienne funkcje. Poniżej przedstawiona jest ogólna charakterystyka najważniejszych funkcji i cech instytucji pełniących kluczowe role w systemie bezpieczeństwa finansowego.

Bank centralny

Banki centralne są instytucjami o najdłuższej tradycji działań na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego. Nadrzędnym i ostatecznym celem polityki banku centralnego jest zazwyczaj dbałość o stabilność cen. Znajduje to potwierdzenie w statutach banków centralnych, ustawach, a często także w konstytucjach. Również społeczeństwo powszechnie utożsamia funkcje banku centralnego z polityką pieniężną. Jednak w ostatnim okresie coraz więcej miejsca poświęca się dyskusji na temat zadań banku centralnego związanych z funkcją wspierania stabilności systemu finansowego.

Uznaje się, że stabilność cen jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia stabilności systemu finansowego, jednak jeszcze jej nie gwarantuje. Wielu ekspertów, a wśród nich były Prezes Rezerwy Federalnej, P. Volcker⁵ twierdzi nawet, że pierwotnym celem banków centralnych powinno być zapewnienie stabilności systemu finansowego, ponieważ dopiero ona warunkuje osiągnięcie stabilności cenowej⁶. Nie można osiągnąć stabilności cenowej w środowisku niestabilnego rynku finansowego.

Choć wszystkie, uwzględnione w opracowaniu banki centralne nie kwestionują celu w postaci stabilności systemu finansowego, to jednak tylko niektóre mają ten cel zapisany *explicite* w ustawie o banku centralnym lub innym oficjalnym dokumencie prawnym. W krajach UE, taki zapis posiada siedem banków centralnych – Bank Anglii, Narodowy Bank Belgii, Bank Finlandii, Bank Hiszpanii, Bank Holandii, Bank Irlandii, Bank Portugalii. Do krajów tych należy również przedstawionych w tym opracowaniu Narodowy Bank Węgier.

W większości przypadków ustawowa funkcja banków centralnych w zakresie wspierania stabilności systemu finansowego ograniczona jest do działań na rzecz efektywności i bezpieczeństwa systemu płatniczego. Argumentem temu przyświecającym jest fakt, że system płatniczy jest najważniejszym elementem infrastruktury rynków finansowych, a jego sprawność i bezpieczeństwo stanowią podstawowy warunek dla funkcjonowania systemu finansowego jako całości. Dlatego też, zapis dotyczący funkcji wspierania przez banki centralne sprawnego funkcjonowania systemu płatniczego jest często interpretowany szerzej, jako pośredni wkład w działania na rzecz stabilności całego systemu finansowego.

⁵ Prezes Rezerwy Federalnej w latach 80.

⁶ P. Volcker, *The Federal Reserve Position on Restructuring of Financial Regulation Responsibilities*, Federal Reserve Bulletin, Vol. 70, s. 547-57.

Wszystkie banki centralne UE, jak również opisane w tym opracowaniu banki centralne, mają ustawowo przypisane zadanie w postaci wspierania efektywności i bezpieczeństwa systemu płatniczego. Realizując je, banki centralne pełnią w systemie płatniczym trzy podstawowe funkcje:

- regulacyjną – jako podmiot wydający szczegółowe regulacje w dziedzinie systemu płatniczego,
- nadzorczą nad systemami płatniczymi – mającą na celu eliminację ryzyka systemowego oraz poprawę bezpieczeństwa i efektywności poszczególnych systemów płatności poprzez zapewnienie ich zgodności z międzynarodowymi standardami bezpieczeństwa,
- operacyjną – jako właściciel i prowadzący systemy rozrachunku⁷.

W praktyce banki centralne angażują się w działania na rzecz stabilności systemu finansowego zarówno na etapie ograniczania ryzyka wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu systemu finansowego, jak również na etapie zarządzania sytuacją kryzysową.

Sztandarową i najczęściej wymienianą funkcją banku centralnego w systemie *safety net* jest rola **pożyczkodawcy ostatniej instancji** (ang. *Lender of Last Resort - LoLR*). Współcześnie funkcja ta określana jest również jako awaryjne wsparcie płynnościowe (ang. *Emergency Liquidity Assistance - ELA*). Pożyczkodawca ostatniej instancji jest jedną z podstawowych i najstarszych funkcji banków centralnych. Oznacza ona dyskrecjonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych (np. prywatnych) źródeł⁸. Ze względu na swoją specyfikę funkcja ta, aby była rzeczywiście wiarygodna, może być realizowana jedynie przez bank centralny, ponieważ tylko bank centralny może kreować pieniądź rezerwowy. Ustawy o bankach centralnych zawierają zapisy, które w sytuacjach wyjątkowych dają bankom centralnym podstawę prawną dla udzielenia wsparcia płynnościowego bankom komercyjnym na specjalnych zasadach. Spośród krajów opisanych w tym opracowaniu zapisy takie ma Bank Anglii, Bank Szwecji, Fed, Narodowy Bank Węgier, Bank Japonii oraz Narodowy Bank Polski.

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

Jednak przedstawianie roli banku centralnego w systemie *safety net* jedynie z punktu widzenia działań w sytuacji kryzysowej byłoby ograniczeniem znaczenia tej instytucji. Bank centralny pełni istotne funkcje również na etapie zapobiegania zjawiskom kryzysowym. Na co dzień aktywność banku centralnego koncentruje się na analizach systemu finansowego z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń i na podejmowaniu działań prewencyjnych na etapie wczesnych symptomów zagrożenia kryzysem. Ważne znaczenie mają również działania banku centralnego na rzecz poprawy efektywności sektora finansowego poprzez inicjatywy regulacyjne i opiniodawcze.

Przez dziesięciolecia banki centralne łączyły funkcje nadzoru bankowego i polityki pieniężnej. Natomiast w ostatnich latach coraz bardziej powszechne staje się zjawisko wydzielenia z banków centralnych funkcji nadzorczych i tworzenie odrębnych instytucji nadzoru. Z analiz indywidualnych banków, zainteresowanie banków centralnych przesuwają się w stronę systemu bankowego jako całości. Przejawem takiej filozofii jest rosnące zaangażowanie banków centralnych w analizy systemu

⁷ Większość banków centralnych w krajach rozwiniętych prowadzi systemy oparte na zasadzie rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (ang. *Real-Time Gross Settlement - RTGS*). Zgodnie z zasadą systemów brutto, operujących w czasie rzeczywistym, płatności realizowane są na bieżąco i jeśli bank komercyjny nie posiada w danym momencie środków na swoim rachunku to ma dostęp do kredytu technicznego w ciągu dnia (ang. *intra-day credit*) z banku centralnego, w celu kontynuowania rozliczeń.

⁸ X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.

finansowego z punktu widzenia potencjalnych ryzyk. Służy to wcześniejszej identyfikacji zagrożeń o charakterze systemowym i daje możliwość podjęcia odpowiednich działań prewencyjnych.

Działania banku centralnego istotnie różnią się od zadań, które są specjalnością nadzoru bankowego. Obejmują one analizę zagrożeń dla systemu finansowego jako całości, a nie pojedynczych instytucji, oraz analizę odporności systemu na potencjalne szoki. Banki centralne monitorują również w tym celu wydarzenia na rynkach finansowych oraz ogólną sytuację makroekonomiczną, a także badają jej wpływ na kondycję sektora finansowego.

Aby wzmocnić działania w tym zakresie w strukturach organizacyjnych banków centralnych tworzone są jednostki – wydziały lub departamenty, które pozyskują informacje dotyczące kondycji instytucji finansowych i ich klientów, a następnie analizują je w odniesieniu do całego systemu finansowego.

Jednym z oficjalnych efektów tych prac są publikowane cyklicznie specjalne **raporty poświęcone problematyce stabilności systemu finansowego**. Raporty te stanowią wyraz zaangażowania banków centralnych w działania na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego. W wyniku publikacji raportów wzrasta przejrzystość polityki banku centralnego w tym zakresie. Raporty są też formą komunikacji banku centralnego z rynkiem, mającą służyć prezentacji sposobu postrzegania i oceny przez bank centralny różnych rodzajów ryzyka pojawiających się w sektorze finansowym. **Pierwszy raport o stabilności systemu finansowego opublikował Bank Anglii w połowie 1996 r.**, a w jego ślady poszedł w 1997 r. Bank Szwecji. Obecnie wśród krajów UE, raporty o stabilności systemu finansowego publikuje siedem banków centralnych, a w grupie 10 krajów reprezentowanych w tym opracowaniu – pięć banków centralnych, tj.: Bank Anglii, Bank Szwecji, Bank Francji, Narodowy Bank Węgier oraz Narodowy Bank Polski.

Nadzór bankowy

Spośród instytucji *safety net* nadzór bankowy ma do spełnienia szczególną rolę na etapie zapobiegania zakłóceniom w systemie bankowym. Funkcją nadzoru bankowego stanowi ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki w celu ochrony interesów deponentów powierzających bankom swoje oszczędności. Dbałość o bezpieczeństwo klientów służy budowaniu zaufania do całego systemu bankowego. Mimo, że działania instytucji nadzoru koncentrują się na indywidualnych bankach, to jednak nadrzędnym celem jest stabilność sektora jako całości, bowiem problem jednego banku może szybko przenieść się na innych uczestników rynku.

Historycznie działalność nadzoru koncentrowała się na bankach, jednak w wyniku rozwoju rynku i instytucji finansowych powstała potrzeba sprawowania nadzoru również nad nowopowstającymi i rozwijającymi się segmentami rynku finansowego: ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji finansowych. Wraz z rozwojem systemu finansowego odpowiednim dostosowaniem podlegały również instytucje nadzoru. Główne kierunki zmian polegały na wydzielaniu funkcji nadzoru z banków centralnych⁹ oraz rozszerzaniu zakresu nadzoru na inne segmenty rynku, często łącząc te funkcje w jednej instytucji nadzorczej.

Pomimo malejącego udziału sektora bankowego w aktywach całego systemu finansowego, pozostaje on wciąż najważniejszym jego segmentem. Efektem tego jest kluczowa rola nadzoru nad sektorem bankowym w systemie *safety net*.

Do głównych funkcji instytucji nadzoru bankowego należy:

- **licencjonowanie** – przyznawanie licencji na prowadzenie działalności bankowej,
- **regulowanie systemu bankowego** – udział w tworzeniu regulacji dotyczących sektora bankowego,

⁹ W wielu krajach (m.in. w Szwecji, Japonii i na Węgrzech) funkcja nadzoru pierwotnie sprawowana była przez Ministerstwo Finansów.

- **nadzór ostrożnościowy** (ang. *prudential supervision*) – kontrola przestrzegania obowiązujących regulacji przez instytucje podlegające nadzorowi.

Wykonując działania nadzorcze instytucje nadzoru bankowego wykorzystują następujące narzędzia:

- nadzór analityczny instytucji „zza biurka” (ang. *off-site supervision*),
- inspekcje na miejscu (ang. *on-site supervision*),
- sankcje w stosunku do instytucji nie przestrzegających zasad prawa.

Prowadzone przez nadzór bankowy działania analityczne i kontrolne są w stosunku do siebie komplementarne i skupiają się przede wszystkim na adekwatności kapitałowej, płynności, jakości aktywów, koncentracji ryzyka oraz jakości zarządzania instytucją.

Nadzór „zza biurka” obejmuje analizę sprawozdań finansowych oraz dodatkowych informacji statystycznych otrzymywanych z banków. Prowadzenie analiz przez nadzór ułatwia systematyczne monitorowanie wyników poszczególnych instytucji, a także kontrolę ich stosowania się do wymogów nadzorczych. W toku tych analiz możliwa jest także identyfikacja rodzących się w banku problemów, jak również lepsze przygotowanie nadzoru do przeprowadzania inspekcji na miejscu.

Inspekcje na miejscu służą niezależnej kontroli operacji dokonywanych w bankach oraz ich kondycji finansowej, jak również weryfikacji danych zgromadzonych dla potrzeb analiz „zza biurka”. Inspektorzy nadzoru koncentrują swą uwagę na bankowych systemach księgowych oraz kontroli ryzyka, a także stosowaniu się banków do wewnętrznych procedur dotyczących wszystkich aspektów prowadzonej działalności. W trakcie inspekcji na miejscu oceniane są również aspekty jakościowe, takie jak: kompetencje kadry kierowniczej, sposób zarządzania instytucją i procedury kontroli wewnętrznej.

W przypadku ujawnienia w trakcie kontroli braków proceduralnych, łamania przez instytucje przepisów i regulacji, nadzór bankowy ma do dyspozycji różne sankcje. Mogą one przybrać formę:

- ostrzeżenia lub upomnienia,
- kary pieniężnej,
- zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa lub ich usunięcie ze stanowiska,
- zakazu wykonywania określonego typu działalności,
- ustanowienia zarządu komisarycznego,
- odebrania licencji i likwidacji instytucji bankowej.

Administracja nadzoru bankowego ma charakter publiczny. Wynika to z rodowodu tych instytucji. Pierwotnie nadzór realizowany był albo przez bank centralny, albo przez Ministerstwo Finansów. Spośród krajów przedstawionych w opracowaniu wszystkie władze nadzoru mianowane są przez organy administracji publicznej. W wielu przypadkach nadzór bankowy posiada powiązania personalne z pozostałymi instytucjami stabilności finansowej. W kierownictwie nadzoru bankowego zasiadają często przedstawiciele banków centralnych i reprezentanci rządu (głównie Ministerstwa Finansów).

Działalność nadzoru może być finansowana ze środków publicznych lub składek i opłat nadzorowanych instytucji. Występują również rozwiązania mieszane. Z grupy krajów prezentowanych w tym opracowaniu nadzór bankowy finansowany jest w pełni ze środków publicznych w Czechach, Holandii, Japonii, Francji i Polsce. Mieszana forma finansowania występuje w Niemczech, Szwecji¹⁰ oraz USA. Działalność nadzoru bankowego finansowana jest z opłat wnoszonych przez nadzorowane instytucje w Wielkiej Brytanii oraz na Węgrzech, choć w przypadku tego ostatniego kraju niewielka część środków pochodzi również z budżetu państwa.

¹⁰ Działalność nadzoru w Szwecji finansowana jest z budżetu centralnego, jednak nadzorowane instytucje wnoszą obowiązkową opłatę do budżetu państwa.

Przez dziesięciolecia funkcje nadzoru były realizowane przez banki centralne. W ostatnich latach powszechne staje się jednak zjawisko wydzielenia z nich funkcji nadzoru i tworzenia odrębnych instytucji nadzorczych. W połowie krajów rozwiniętych nadzór bankowy usytuowany jest poza bankiem centralnym¹¹. Z grupy 12 państw reprezentowanych w Bazylejskim Komitecie Nadzoru Bankowego tylko w dwóch krajach – we Włoszech i Holandii – kompetencje związane z nadzorem bankowym są nadal całkowicie realizowane przez bank centralny. Spośród krajów przedstawionych w opracowaniu pięć banków centralnych wciąż zaangażowanych jest w różnym stopniu w działania nadzorcze. Są to: Narodowy Bank Czech, Bank Holandii, *Bundesbank*, *Fed* oraz Narodowy Bank Polski.

Kwestia struktury instytucjonalnej nadzoru jest w ostatnich latach dyskutowana w wielu krajach. Debata w każdym przypadku odzwierciedla specyficzne uwarunkowania w poszczególnych państwach. Jednakże można wymienić najważniejsze czynniki wskazujące na potrzebę zmian instytucjonalnych w organizacji nadzoru:

- struktura instytucji regulacyjnych w wielu krajach powstała dla innej struktury systemu finansowego – jeszcze kilkanaście lat temu sektor bankowy był zdecydowanie dominujący w systemie finansowym;
- powstanie konglomeratów finansowych rodzące problemy natury regulacyjnej i nadzorczej z uwagi na konieczność odejścia od tradycyjnego rozgraniczenia kompetencji ciał regulacyjnych;
- innowacje finansowe oraz wyłanianie się nowych rynków finansowych zmieniły charakterystykę ryzyka instytucji finansowych.

Tworzenie się konglomeratów finansowych nie pozostaje bez wpływu na sposób sprawowania nadzoru. Instytucje nadzoru coraz częściej uzyskują uprawnienia do prowadzenia **nadzoru skonsolidowanego**¹² w odniesieniu do grup kapitałowych. Nadzorowi skonsolidowanemu podlega instytucja kredytowa będąca podmiotem dominującym w stosunku do innej instytucji finansowej, działająca w holdingu finansowym lub holdingu o działalności mieszanej. Nadzór skonsolidowany nakłada na taką instytucję obowiązek sporządzania i przekazywania instytucji nadzoru skonsolidowanych sprawozdań finansowych, a także daje możliwość przeprowadzenia inspekcji w podmiotach zależnych, prowadzących inny typ działalności.

Wydzieleniu z banków centralnych funkcji nadzoru nad systemem bankowym towarzyszy czasami tworzenie instytucji nadzoru zintegrowanego nad systemem finansowym. **Nadzór zintegrowany** polega na łączeniu funkcji nadzorczych nad wszystkimi (lub kilkoma) segmentami rynku finansowego w jednej instytucji o charakterze „meganadzorcy”. Tak stało się na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie wydzieleniu z Banku Anglii funkcji nadzoru nad sektorem bankowym towarzyszyło jednocześnie utworzenie nadzoru zintegrowanego nad wszystkimi segmentami systemu finansowego. Spośród opisywanych w opracowaniu krajów, nadzór zintegrowany istnieje w 4 krajach: Japonii, Niemczech, Szwecji oraz na Węgrzech. Jednak struktura instytucjonalna nadzoru zintegrowanego przyjmuje różne formy. Nowopowstała instytucja nadzoru może być odpowiedzialna za wszystkie instytucje finansowe lub kilka wybranych segmentów rynku finansowego.

Powstało też alternatywne, w stosunku do nadzoru zintegrowanego, podejście do struktury organizacyjnej nadzoru. Jest nim koncepcja *Twin Peaks*¹³, zgodnie z którą nadzór powinien być zorganizowany wokół dwóch celów, tj.:

¹¹ A. Prati, G. J. Schinasi, *Financial Stability in European Economic and Monetary Union*, Princeton Studies in International Finance, No. 86, August 1999, s. 67.

¹² Obowiązek prowadzenia nadzoru skonsolidowanego w krajach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego wprowadziła Dyrektywa Rady UE 92/30/EEC z dnia 6 kwietnia 1992 r. dotycząca sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad instytucjami kredytowymi. Art. 53. Dyrektywy przewiduje, że nadzór skonsolidowany powinien być wykonywany przez kompetentne władze, które przyznały licencję instytucji kredytowej zarówno, jeśli jest ona przedsiębiorstwem macierzystym, jak i w sytuacji, gdy przedsiębiorstwem macierzystym w stosunku do niej jest finansowa spółka holdingowa.

¹³ Ch. Goodhart, *The Organisational Structure of Banking Supervision*, Special Paper No. 127, LSE Financial Markets Group and ESRC Research Centre, October 2000.

- utrzymania stabilności finansowej,
- zapewnienia bezpieczeństwa klientów instytucji finansowych.

Organizacyjnie podejście to zakłada utworzenie dwóch instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za realizację wymienionych celów w całym sektorze finansowym. Spośród krajów opisywanych w tym opracowaniu zbliżone podejście zostało zastosowane w Holandii¹⁴.

Pomimo ostatnich zmian, które dokonały się w sposobie organizacji nadzoru nad instytucjami finansowymi, trudno jest o jednoznaczną opinię na temat tego jak powinien wyglądać optymalny instytucjonalny model nadzoru nad sektorem bankowym¹⁵. Obserwuje się jednak dość wyraźną tendencję – coraz mniejsza liczba banków centralnych jest odpowiedzialna za nadzór bankowy. Nie oznacza to jednak, że po wydzieleniu nadzoru bank centralny całkowicie odcina się od kwestii nadzorczych. Często wraz z powstaniem nowej instytucji nadzoru personel banku centralnego zajmujący się wcześniej nadzorem bankowym zostaje przejęty przez nową instytucję, natomiast kwestie współpracy pomiędzy bankiem centralnym i instytucjami nadzoru regulują specjalne porozumienia pomiędzy odpowiednimi władzami:

- W przypadku Wielkiej Brytanii – część personelu Banku Anglii zajmująca się nadzorem bankowym została przesunięta do nowej instytucji nadzoru – FSA. Współpracę banku centralnego z nadzorem reguluje odpowiednie porozumienie¹⁶.

- W Niemczech zasady współpracy pomiędzy Bundesbankiem oraz BAFin¹⁷ w zakresie nadzoru bankowego są uregulowane w niemieckim prawie bankowym, a szczegóły jej dotyczące zostały ujęte w odrębnej umowie zapewniającej uniknięcie powielania prac oraz zwiększenie ich efektywności.

- Bank Francji zobowiązany jest przepisami prawa do zapewnienia Komisji Bankowej, sprawującej nadzór bankowy we Francji, obsługi w formie generalnego sekretariatu, z personelem oraz odpowiednimi zasobami. Generalny Sekretariat Komisji Bankowej jest odrębną jednostką administracyjną, jednak pozostaje w relacjach z Bankiem – pracownicy Sekretariatu są formalnie pracownikami Banku Francji.

- Do 1998 r. nadzór bankowy w Polsce sprawowany był przez NBP. Obecnie jest on prowadzony przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB), natomiast decyzje i określone przez KNB zadania wykonuje i koordynuje, wydzielony organizacyjnie z NBP, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Bez względu na organizacyjną strukturę nadzoru bankowego, nieodzowna jest jego ścisła współpraca z bankiem centralnym oraz instytucjami gwarantowania depozytów. Współpraca ta służy ograniczaniu ryzyka systemowego i koncentruje się na dwóch głównych obszarach, tj. na:

- wymianie informacji,
- koordynacji działań w sytuacji zagrożenia dla stabilności systemu finansowego – zarządzanie kryzysowe.

Kolejnym wyzwaniem dla nadzoru bankowego jest fakt, że banki coraz powszechniej prowadzą działalność w skali międzynarodowej i przeprowadzają operacje transgraniczne. Nadzór bankowy jest natomiast nadal prowadzony na szczeblu krajowym. Dlatego istotna jest współpraca instytucji nadzorczych z różnych państw, służąca wypracowaniu wspólnych standardów i norm nadzoru w celu ich późniejszej implementacji na rynku krajowym.

Wiodącym międzynarodowym forum współpracy w zakresie nadzoru bankowego jest Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (ang. *Basel Committee on Banking Supervision - BCBS*). W Ko-

¹⁴ Bardzo podobne podejście przyjęto również w Australii. Działa tam Australijska Komisja Papierów Wartościowych i Inwestycji (ang. *The Australian Securities and Investments Commission*) odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa klientom instytucji finansowych oraz Australijski Urząd Regulacji Ostrożnościowych (ang. *The Australian Prudential Regulation Authority*). Odpowiedzialnym za utrzymanie stabilności systemu finansowego (w odniesieniu do systemu płatniczego) pozostaje Bank Rezerwy Australijskiej.

¹⁵ T. Padoa-Schioppa, *EMU and Banking Supervision*, Lecture at the LSE, 24 February 1999, www.ebc.org

¹⁶ *Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA.*

¹⁷ Niemiecka instytucja zintegrowanego nadzoru finansowego.

mitecie reprezentowane są banki centralne oraz instytucje odpowiedzialne za nadzór bankowy z następujących krajów: Belgii, Kanady, Francji, Niemiec, Włoch, Japonii, Luksemburga, Holandii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych, natomiast Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny występują w charakterze obserwatorów. Komitet jest obsługiwany poprzez stały sekretariat w Banku Rozrachunków Międzynarodowych (ang. *Bank for International Settlements – BIS*). BCBS formułuje ogólne standardy i rekomendacje dotyczące dobrych praktyk, które następnie mogą być implementowane przez władze poszczególnych krajów. Komitet nie posiada żadnych formalnych uprawnień nadzorczych, a jego postanowienia nie mają mocy prawnej. Celem jego działań jest harmonizacja najważniejszych wymogów nadzorczych pomiędzy krajami, czyli ustanawianie standardów, które obowiązywałyby powszechnie.

W 1988 r. BCBS osiągnął porozumienie w kwestii Bazylejskiej Umowy Kapitałowej (ang. *Basel Capital Accord*), czyli zasad określania adekwatności kapitałowej oraz minimalnego poziomu kapitału utrzymywanego przez banki prowadzące działalność w skali międzynarodowej. Zasady te zaczęły obowiązywać z końcem 1992 r. W 1998 r. Komitet rozpoczął prace mające na celu weryfikację umowy i rok później opublikował propozycję Nowej Umowy Kapitałowej Bazylea II (ang. *New Basel Capital Accord*), będącej nadal na etapie konsultacji. Komitet zamierza ukończyć prace nad Nową Umową Kapitałową do połowy 2004 r. i wprowadzić ją w życie z końcem 2006 r. Wspólnie z władzami nadzorczymi z krajów nie reprezentowanych w Komitecie BCBS przygotował w 1997 r. Podstawowe Zasady Efektywnego Nadzoru (ang. *Core Principles for Effective Banking Supervision*).

W Europie najważniejsze znaczenie dla koordynacji działań nadzorczych mają:

- Grupa Kontaktowa Władz Nadzorczych UE (ang. *Contact Group of EU Supervisory Authorities*),
- Komitet Nadzoru Bankowego (ang. *Banking Supervision Committee*) przy EBC.

Celem Grupy Kontaktowej jest koordynacja i formułowanie zasad, na jakich prowadzony jest nadzór bankowy. Stanowi ona forum wymiany doświadczeń i informacji na temat rozwoju bankowych systemów nadzoru w państwach członkowskich EOG oraz służy wypracowaniu najlepszych praktyk w obszarze nadzoru ostrożnościowego. W przyszłości Grupie zostanie nadany oficjalny status i uprawnienia.

Komitet Nadzoru Bankowego przy EBC jest forum współpracy pomiędzy władzami nadzoru bankowego krajów UE. W Komitecie uczestniczą przedstawiciele banków centralnych, a także instytucji nadzoru bankowego krajów członkowskich. Podstawowymi funkcjami Komitetu są:

- promowanie sprawnej wymiany informacji,
- wzmocnienie współpracy pomiędzy Eurosystemem i krajowymi władzami nadzorczymi państw UE,
- współpraca w zakresie opiniowania i promowania rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania sektora bankowego,
- wspieranie prac nad zapewnieniem równych warunków konkurencji w sektorze bankowym krajów UE.

System gwarantowania depozytów

Trzecim, obok banku centralnego i nadzoru bankowego, istotnym elementem tworzącym siatkę bezpieczeństwa finansowego są instytucje i regulacje służące ochronie depozytów bankowych. Instytucje gwarantujące depozyty stanowią element dopełniający w systemie safety net w stosunku do działań prowadzonych przez nadzór bankowy i bank centralny. Instytucje gwarancyjne najczęściej włączają się do działań dopiero w momencie, gdy dany bank zagrożony jest upadłością. Mogą one pełnić rolę instytucji wypłacającej depozyty gwarantowane klientom upadłego banku – *paybox* – bądź dodatkowo angażować się w działania naprawcze w banku problemowym – *risk minimizer*.

Bezpośrednim uzasadnieniem i celem powołania do życia systemów gwarantowania depozytów jest ochrona klientów banków. Z uwagi na fakt, że deponenci mają dostęp jedynie do ograniczonego zasobu informacji na temat instytucji, której powierzają swoje oszczędności, napotykają oni na problem asymetrii informacji. W praktyce bowiem pełna informacja niezbędna do wnikliwej oceny aktualnej kondycji finansowej banku nie jest publicznie udostępniana. Tę niedoskonałość rynku częściowo ogranicza istnienie instytucji nadzoru bankowego. Jednak w praktyce, detaliczni klienci banku nie są w stanie zinterpretować danych i dokonać w pełni racjonalnej i prawidłowej oceny wiarygodności poszczególnych instytucji finansowych operujących na rynku oraz porównać wszystkich oferowanych przez nie produktów.

Pośrednim uzasadnieniem dla istnienia systemów gwarantowania depozytów jest potrzeba ograniczenia ryzyka systemowego wywołanego zjawiskiem znanym pod nazwą runu na banki. Masowe wycofywanie depozytów z jednego banku może na zasadzie „efektu domina” przenieść się na inne banki, powodując zagrożenie systemowe. Deponenci są mniej skłonni do masowego wycofywania depozytów, jeśli wiedzą, że ich oszczędności są prawnie gwarantowane.

Uogólniając powyższe przesłanki dla powołania systemu gwarantowania depozytów można je sprowadzić do potrzeby umocnienia publicznego zaufania do systemu bankowego.

Należy podkreślić, iż istnienie systemu gwarantowania depozytów, jako dodatkowej instytucji chroniącej system finansowy przed destabilizacją, powoduje również negatywne konsekwencje. Osłabienie dyscypliny rynkowej zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska „pokusy nadużycia”. Banki, mając świadomość potencjalnej ochrony ze strony instytucji tworzących *safety net*, mogą podejmować decyzje maksymalizujące ich korzyści, ale również wiążące się z większym ryzykiem. Odpowiednie zasady konstrukcji systemów gwarancyjnych pozwalają jednak na ograniczenie zjawiska „pokusy nadużycia” do minimum.

O ile sama idea gwarantowania depozytów jest klarowna, o tyle funkcjonujące w praktyce systemy są dość skomplikowane i wykazują znaczne zróżnicowanie. Różnice te są bardzo wyraźne nawet w obrębie systemów funkcjonujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jedna z dyrektyw unijnych¹⁸ nie wymaga bowiem pełnego ujednoczenia poszczególnych systemów, nakłada jedynie obowiązek harmonizacji (np. w zakresie minimalnego poziomu gwarancji depozytów).

Fundusze gwarantowania depozytów, w porównaniu z bankami centralnymi i instytucjami nadzorującymi sektor finansowy, są podmiotami o stosunkowo krótkim rodowodzie. Pierwszy na świecie fundusz gwarancyjny utworzony został w 1934 r. w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na kryzys bankowy, w czasie którego zjawisko runu na banki dodatkowo pogłębiało istniejący kryzys. Jednak dynamiczny rozwój systemów gwarantowania depozytów w państwach Unii Europejskiej nastąpił dopiero w latach 70. i 80. W państwach transformacji i krajach *emerging markets* systemy gwarancyjne powstały dopiero w latach 90.

Warto zaznaczyć, że alternatywą dla systemów gwarancyjnych określanymi jako systemy *explicit*, czyli posiadających z góry określone procedury działania, jest brak sformalizowanego systemu gwarancyjnego. Systemy takie określane są mianem *implicit*. W ramach takiego systemu istnieje domniemanie, że instytucje publiczne podejmą działania doraźne w momencie zagrożenia systemowego. Jeszcze do niedawna systemy *implicit* funkcjonowały w wielu słabo rozwiniętych krajach, ale obecnie w coraz większej liczbie krajów funkcjonują fundusze gwarantowania depozytów.

O ile banki centralne i instytucje nadzorujące sektor finansowy są podmiotami publicznymi, to reguła ta nie odnosi się do funduszy gwarantowania depozytów. Większość obecnie działających funduszy gwarancyjnych ma charakter publiczny, to znaczy zostały one powołane do życia przez władze państwowe. Niektóre systemy gwarantowania depozytów (np. niemiecki dobrowolny system gwarancyjny) powstały jednak w drodze umowy z inicjatywy samych instytucji kredytowych i do dzisiaj zachowały swój prywatny charakter.

¹⁸ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994).

Okoliczności powołania do życia systemu gwarancyjnego mają zazwyczaj wpływ na **charakter administracji** funduszu. Biorąc pod uwagę skład władz instytucji gwarancyjnej, wyróżnić można **fundusze gwarancyjne** mające administrację:

- **publiczną** – gdy we władzach funduszu zasiadają wyłącznie przedstawiciele władz publicznych, tj. banku centralnego, nadzoru bankowego czy też Ministerstwa Finansów,
- **prywatną** – gdy systemem kierują wyłącznie reprezentanci banków,
- **mieszaną** – gdy we władzach funduszu zasiadają przedstawiciele zarówno banków, jak i władz publicznych.

Spośród jedenastu systemów gwarantowania depozytów omawianych w opracowaniu, pięć ma administrację publiczną, dwa – prywatną, natomiast cztery – mieszaną.

Funkcjonujące w różnych państwach instytucje gwarantujące depozyty wykazują znaczne różnicowanie w **zakresie posiadanych uprawnień** oraz rodzajów działań przez nie podejmowanych. Stosując międzynarodową terminologię, instytucje te można podzielić na dwie kategorie:

- Pierwsza określana jest mianem **paybox**. Jej uprawnienia ograniczają się jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych. Taki charakter ma pięć opisanych w opracowaniu systemów, tj.: szwedzki, brytyjski, holenderski, czeski oraz niemiecki obowiązkowy system gwarancyjny,
- Drugi rodzaj instytucji określany jest jako **risk minimizer**. Instytucja taka posiada szerokie uprawnienia łącznie z możliwością udzielenia pomocy finansowej zapobiegającej upadłości banku. Do tej kategorii należy sześć spośród prezentowanych systemów gwarancyjnych, tj.: amerykański, japoński, francuski, polski, węgierski oraz niemiecki dobrowolny system gwarantowania. Jednakże pomiędzy poszczególnymi systemami występują znaczne różnice w zakresie stosowanych instrumentów pomocowych. Podobne są jednak przesłanki wyboru instrumentów działania – dokonywany jest on zazwyczaj w oparciu o zasadę najniższego kosztu.

Zakres kompetencji poszczególnych systemów gwarancyjnych może ulegać zmianom. Historia wskazuje, że zmiany idą w kierunku zwiększenia uprawnień instytucji gwarantującej depozyty. Przykładem może być przypadek Francji, gdzie w 1999 r. systemowi gwarantowania, funkcjonującemu uprzednio jako **paybox**, przyznano dosyć szerokie uprawnienia interwencyjne, bez ograniczeń co do stosowanych instrumentów pomocowych.

Fundusze gwarancyjne mogą współdziałać z instytucjami nadzorczymi przy realizacji działalności pomocowej względem zagrożonych banków. Działania naprawcze przyjmują najczęściej jedną z następujących form:

- udzielenie pożyczki na realizację programu naprawczego,
- organizacja procesu restrukturyzacji banku w postaci fuzji lub przejęcia (ang. *merger & acquisition*),
- dokapitalizowanie problemowego banku,
- utworzenie banku pomostowego (ang. *bridge bank*) – likwidacja banku problemowego i utworzeniu na jego miejsce nowego podmiotu – banku pomostowego, który przejmuje wybrane aktywa i pasywa banku-bankruta i w okresie przejściowym – przed przejęciem czy sprzedażą – kontynuuje działalność bankową,
- występowanie nadzoru w roli *honest broker* – kreowanie korzystnych warunków dla rynkowych sposobów rozwiązywania kryzysu w bankach w formie fuzji, przejęcia lub nabycia aktywów banku.

Dokonując przeglądu funduszy gwarantowania depozytów w układzie międzynarodowym, trudno nie dostrzec znacznych różnic w oferowanym **zakresie gwarantowania**. Pomimo iż we wszystkich omawianych krajach przynależność banków do systemu gwarancyjnego ma charakter obligatoryjny, to jednak występuje znaczne różnicowanie w kwestii gwarantowania depozytów zgromadzonych w oddziałach banków krajowych funkcjonujących zagranicą oraz w oddziałach

banków zagranicznych funkcjonujących w danym kraju. Różnice te nie występują w krajach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie kwestia ta została ujednoczona przepisami Dyrektywy 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

Porównując zakres gwarantowania oferowany przez poszczególne systemy gwarancyjne, należy zwrócić uwagę na różnice w traktowaniu depozytów nominowanych w walucie krajowej i walutach obcych. Osiem, spośród omawianych w tym opracowaniu systemów, obejmuje gwarancjami depozyty bez względu na walutę, w której są nominowane. We Francji oraz w niemieckim obowiązkowym systemie gwarantowania zastosowano rozwiązanie, w myśl którego gwarancjami objęte są jedynie depozyty złożone w walutach państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)¹⁹. Z kolei japoński system gwarantuje wyłącznie wkłady w walucie krajowej.

Bardzo istotnym elementem systemu gwarantowania depozytów są **limity gwarancji**, czyli maksymalne poziomy gwarancji oferowane przez dany system w odniesieniu do jednego deponenta. Porównanie systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących w różnych krajach wskazuje na znaczne zróżnicowanie w przewidzianym poziomie gwarancji. Spośród krajów opisanych w opracowaniu, najwyższe limity gwarancyjne oferuje system amerykański (100.000 USD), japoński (10 mln JPY, czyli ok. 79.000 EUR) oraz francuski (70.000 EUR). Bardzo wysokie gwarancje przewidziano w dobrowolnym systemie gwarantowania w Niemczech, który pokrywa depozyty do wysokości 30% funduszy własnych danego banku²⁰.

W pięciu spośród omawianych w opracowaniu systemów gwarantowania depozytów zastosowano koasekurację, czyli niepełną ochronę depozytów. W każdym z tych przypadków instytucja gwarancyjna wypłaca odszkodowania do wysokości 90% wartości depozytu gwarantowanego. Oznacza to, że deponent ponosi ryzyko utraty 10% z kwoty depozytu objętego gwarancjami.

We wszystkich systemach gwarancyjnych **finansowanie kosztów** ich funkcjonowania odbywa się głównie ze środków uzyskanych od instytucji członkowskich. Sposób wyliczenia i wnoszenia tych opłat jest zróżnicowany. W każdym przypadku dąży się do zapewnienia takiego sposobu finansowania systemu, aby jego funkcjonowanie odbywało się bez zakłóceń. Generalnie, systemy gwarancyjne mogą być finansowane w sposób określany jako *ex post* lub *ex ante*. W systemie *ex ante* środki finansowe przeznaczone na ewentualne wypłaty odszkodowań z tytułu gwarancji wnoszone są z wyprzedzeniem. Natomiast finansowanie typu *ex post* przewiduje gromadzenie środków finansowych dopiero po czasie spełnienia się warunku gwarancji, czyli po ogłoszeniu upadłości banku. Warto zaznaczyć, że większość systemów gwarancyjnych finansowana jest obecnie na zasadzie *ex ante*. Znajduje to odzwierciedlenie również w tym opracowaniu, ponieważ finansowanie aż ośmiu spośród jedenastu opisanych systemów gwarancyjnych odbywa się na takiej zasadzie. Również Holandia, zgodnie ze światowymi tendencjami w tej dziedzinie, rozważa wprowadzenie modelu finansowania typu *ex ante*.

Bardzo istotnym czynnikiem charakteryzującym systemy gwarantowania depozytów jest **konstrukcja opłat** wnoszonych przez banki na rzecz funduszu gwarancyjnego. Po raz pierwszy, w 1993 r. w Stanach Zjednoczonych zdecydowano się wprowadzić rozwiązanie różnicujące wysokość składek wpłacanych przez banki od poziomu ponoszonego przez nie ryzyka. Obecnie idea składek opartych na poziomie ryzyka przyjmowana jest w coraz szerszej grupie krajów. Spośród systemów opisanych w opracowaniu, oprócz wspomnianych Stanów Zjednoczonych, wysokość ryzyka przy wyliczaniu opłat uwzględniana jest także we francuskim, szwedzkim oraz niemieckim dobrowolnym systemie gwarancyjnym. Ponadto przyjęcie takiego rozwiązania rozważane jest m.in. na Węgrzech. Powiązanie poziomu ryzyka z wysokością składek może następować przy użyciu różnych wskaźników – w praktyce najczęściej stosowane są współczynnik wypłacalności, współczynnik adekwatności kapitałowej, a także systemy ocen zagregowanych typu CAMEL²¹.

¹⁹ Europejski Obszar Gospodarczy obejmuje państwa Unii Europejskiej oraz Norwegię, Islandię i Lichtenstein.

²⁰ Dobrowolny system gwarantowania w Niemczech ma charakter uzupełniający w stosunku do systemu obowiązkowego działającego w tym kraju. W przypadku upadłości banku, wypłata odszkodowania następuje w pierwszej kolejności z systemu obowiązkowego, natomiast roszczenia niezaspokojone pokrywane są przez system dobrowolny.

²¹ CAMEL jest systemem punktowej oceny banków, uwzględniającym: adekwatność kapitału (C), jakość aktywów (A), zarządzanie (M), wyniki finansowe (E) oraz płynność (L).

Aby do minimum ograniczyć zjawisko „pokusy nadużycia”, przy konstruowaniu systemu gwarantowania depozytów zaleca się przyjęcie następujących rozwiązań:

- **Limit gwarancyjny** nie powinien być zbyt wysoki. Za podstawę ustalania limitów gwarancyjnych w danym kraju mogą być przyjęte następujące wielkości: przeciętna wysokość depozytu podmiotów indywidualnych, dochód narodowy per capita czy też przeciętny roczny dochód rozporządzalny w danej gospodarce.
- **Zastosowanie koasekuracji**, czyli niepełnej ochrony sprawia, że deponent zawsze ponosi pewną stratę, nawet gdy wielkość jego depozytu jest niższa od obowiązującego limitu gwarancyjnego. Koasekuracja, poprzez podział ryzyka pomiędzy deponenta i fundusz gwarancyjny, wzmacnia dyscyplinę rynkową i daje bodźce do analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.
- **Wyłączenie pewnych kategorii depozytów z zakresu gwarantowania**. Może ono dotyczyć np. depozytów składanych przez instytucje finansowe, podmioty gospodarcze, urzędy administracji publicznej czy też osoby powiązane z danym bankiem.
- Określanie **składek** wnoszonych przez banki na rzecz funduszu gwarantowania w taki sposób, aby **uwzględniały one poziom ryzyka** ponoszonego przez dany bank.
- **Zastosowanie przy wypłacie odszkodowania kompensacji** (ang. *offsetting*), czyli pomniejszenie odszkodowania o wysokość należności deponenta względem banku (np. z tytułu kredytu). W grupie analizowanych państw jedynie szwedzki system gwarancyjny nie przewiduje takiego rozwiązania.

Wszystkie przedstawione w opracowaniu systemy gwarancyjne stosują się do powyższych rekomendacji, jednak uwzględniają zasady służące ograniczeniu zjawiska „pokusy nadużycia” w różnej skali i zakresie.

1

Francja

We Francji system *safety net* składa się z trzech podstawowych filarów:

1. Banku centralnego – **Banku Francji** (fr. *Banque de France* – BdF).
2. Instytucji nadzoru bankowego – **Komisji Bankowej** (fr. *Commission Bancaire* – CB).
3. Systemu gwarantowania depozytów – **Funduszu Gwarantowania Depozytów** (fr. *Fonds de Garantie des Dépôts* – FGD).

Bank Centralny

Od 1999 r. Bank Francji jest uczestnikiem Eurosystemu i swoje kompetencje w zakresie polityki pieniężnej oraz kształtowania płynności w systemie bankowym przekazał do EBC. Cele wyznaczone w Statucie ESBC i EBC są również celami, które realizuje Bank Francji.

Działalność Banku Francji uregulowana jest zapisami Statutu, który stanowi element Kodeksu Monetarnego i Finansowego (fr. *Code monétaire et financier*). Statut nie zawiera zapisu *explicite* o funkcji Banku Francji w zakresie wspierania stabilności systemu finansowego. Funkcja ta ograniczona jest w Statucie do dbałości o efektywność i bezpieczeństwo systemu płatniczego (art. L.141-4).

Bank Francji prowadzi system rozrachunków brutto (TBF) i odpowiedzialny jest za sprawność, stabilność i nadzór nad systemami płatniczymi we Francji (analogiczna funkcja przypisana jest również statutowo wszystkim członkom Eurosystemu). W odpowiedzi na wytyczne EBC, w 2001 r. został podpisany przez nadzorujący system płatniczy Bank Francji i Komisję Bankową dokument pt. „*Memorandum of Understanding on Co-operation Between Payment System Overseers and Banking Supervisors in Stage Three of Economic and Monetary Union*”. Reguluje on zasady wymiany informacji pomiędzy powyższymi instytucjami. Wymiana ta ma mieć charakter nieregularny i być uruchamiana w razie potrzeby, na przykład w sytuacjach wystąpienia problemów banku z regulowaniem zobowiązań w systemie płatniczym.

Zasilanie systemu bankowego w płynność przez Bank Francji w warunkach normalnych odbywa się w ramach instrumentów Eurosystemu²². **Kwestie związane z funkcją pożyczkodawcy ostatniej instancji nie są przedmiotem rozwiązań przyjętych w Statucie Banku Francji.**

W Banku Francji nie istnieje odrębny departament zajmujący się zagadnieniami dotyczącymi stabilności finansowej. Różne aspekty tego zagadnienia badane i analizowane są w różnych jednostkach organizacyjnych banku. W celu usprawnienia koordynacji działań pomiędzy departamentami został powołany do życia Komitet Stabilności Finansowej. Decyzja o ustanowieniu Komitetu została podjęta w 2000 r. przez Prezesa Banku Francji. Komitet Stabilności Finansowej działa pod przewodnictwem Pierwszego Wiceprezesa Banku. Jego stałymi członkami są dyrektorzy trzech głównych departamentów, w których zakresie odpowiedzialności pozostaje dbanie o stabilność finansową (w tym Generalnego Sekretariatu Komisji Bankowej). Dodatkowo na posiedzenia Komitetu zapraszani są eksperci specjalizujący się w omawianej tematyce. Głównym celem prac Komitetu jest wytyczanie najważniejszych kierunków badań w zakresie stabilności finansowej. Najważniejsze wnioski oraz propozycje przekazywane są do decyzji Prezesowi Banku Francji.

²² Instrumenty zostały opisane w rozdziale poświęconym Eurosystemowi.

Bank Francji od listopada 2002 r. publikuje Raport o stabilności systemu finansowego. Prace nad raportem prowadzone są przez kilka komórek organizacyjnych Banku. Koordynacja zapewniona jest przez komitet redakcyjny – w składzie 6 osób z trzech różnych departamentów.

Nadzór nad systemem finansowym

Struktura nadzoru i organów kształtujących otoczenie prawne dla instytucji finansowych we Francji jest bardzo złożona. Funkcje nadzoru nad całym systemem finansowym realizowane są przez kilka organów.

Nadzór oraz kwestie regulacyjne związane z zasadami funkcjonowania francuskiego sektora bankowego powierzono następującym instytucjom:

1. Komisja Bankowa (fr. *Commission Bancaire* – CB),
2. Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych (fr. *Comité de la Réglementation Bancaire et Financière* – CRBF),
3. Komitet Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych (fr. *Comité des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement* – CECEI),
4. Rada ds. Rynków Finansowych (fr. *Conseil des Marchés Financiers* – CMF)

Każda z tych instytucji posiada odmienne kompetencje oraz odrębny zakres odpowiedzialności podmiotowej i przedmiotowej.

Komisja Bankowa

Najważniejsze znaczenie spośród instytucji nadzorujących sektor bankowy we Francji ma Komisja Bankowa, która została utworzona w 1984 r. na mocy ustawy Prawo bankowe²³.

Komisja sprawuje nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi licencjonowanymi przez Komitet Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych instytucjami finansowymi. Należą do nich banki oraz podmioty inwestycyjne zarządzające aktywami (np. prowadzące działalność brokerską na giełdzie papierów wartościowych), które również prowadzą działalność bankową. Jej uprawnienia rozciągają się na instytucje mające siedzibę we Francji, francuskich terytoriach zamorskich oraz w Monako. Komisja kontroluje stosowanie się instytucji finansowych pozostających w zakresie jej kompetencji do obowiązujących w kraju przepisów prawa oraz innych regulacji i obowiązujących norm finansowych, ustalanych przez Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych.

W ramach swoich uprawnień Komisja Bankowa może nałożyć na instytucje kredytowe sankcje dyscyplinarne i administracyjne, począwszy od wysłania pisemnego ostrzeżenia, a skończywszy na odebraniu licencji i wszczęciu procesu likwidacji. W działaniach pomocowych na rzecz instytucji kredytowych Komisja Bankowa uczestniczy jedynie jako wnioskodawca i organ opiniujący.

Komisja Bankowa jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi:

- Gubernator Banku Francji lub jego reprezentant – przewodniczący CB,
- Dyrektor lub reprezentant Departamentu Skarbu w Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu (MGFiP),
- czterech członków mianowanych przez MGFiP na okres sześciu lat:
 - reprezentant francuskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego (fr. *Conseil d'État*),
 - sędzia Sądu Najwyższego (fr. *Cour de Cassation*),
 - dwóch ekspertów w zakresie bankowości i finansów.

²³ Zastąpiła tym samym Komisję Nadzoru Bankowego działającą we Francji od 1941 r.

Komisja Bankowa jest ciałem decyzyjnym, sama jednak nie wykonuje operacyjnych działań nadzorczych. Organem wykonawczym Komisji jest Generalny Sekretariat Komisji Bankowej (fr. *Secrétaire général de la Commission Bancaire*), który realizuje w praktyce instrukcje Komisji dotyczące działań w ramach prowadzenia nadzoru bankowego. Do zadań Sekretariatu należy również wprowadzanie w życie decyzji i zaleceń Komisji oraz kontrola ich realizacji w instytucjach nadzorowanych.

Generalny Sekretariat Komisji Bankowej jest obecnie wydzieloną z banku centralnego jednostką organizacyjną²⁴, jednak formalnie pracownicy są zatrudnieni przez Bank Francji.

Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych

Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych (CRBF) jest odpowiedzialny za tworzenie odpowiednich regulacji w zakresie organizacji i działania banków oraz firm inwestycyjnych zarządzających aktywami - tych samych instytucji, które nadzoruje Komisja Bankowa.

W skład Komitetu wchodzi:

- Minister Gospodarki, Finansów i Przemysłu - przewodniczący,
- Gubernator Banku Francji,
- pięciu członków powoływanych przez Ministra GFiP na okres trzech lat.

Odpowiedzialność CRBF dotyczy przede wszystkim regulowania następujących kwestii:

- podstawowych zasad prowadzenia działalności bankowej (w szczególności wymogów kapitałowych czy warunków tworzenia oddziałów),
- operacji przeprowadzanych przez instytucje kredytowe,
- organizacji rynku międzybankowego,
- standardów zarządzania (w szczególności norm ostrożnościowych dotyczących wypłacalności, płynności, kwot zaangażowania),
- informacji przekazywanych odpowiednim władzom nadzorczym.

Komitet Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych

Komitet Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych (CECEI) jest odpowiedzialny przede wszystkim za przyznawanie i odbieranie licencji instytucjom kredytowym, które prowadzą działalność bankową (również zarządzającymi aktywami) oraz autoryzację zgodności struktury samej instytucji i prowadzonej przez nią działalności z przepisami prawa.

W skład Komitetu wchodzi:

- Gubernator Banku Francji – przewodniczący,
- Dyrektor Departamentu Skarbu w MGFiP,
- Przewodniczący władz, które są odpowiedzialne za wydanie zgody na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję finansową²⁵,
- sześciu członków powoływanych przez Ministra GFiP na 3-letnią kadencję.

Oba Komitety finansowane są przez Bank Francji. Obsługę kancelaryjną zapewnia Sekretariat Generalny w Banku Francji, natomiast zaplecze w kwestiach merytorycznych stanowi Departament Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych. Departament ten zajmuje się przygotowywaniem projektów decyzji CRBF i CECEI we współpracy z odpowiednimi departamentami MGFiP. Jest także odpowiedzialny za wprowadzanie w życie podjętych decyzji i ustanowionych regulacji.

²⁴ Do 1993 r. Sekretariat był jednym z departamentów Banku Francji.

²⁵ W zależności od rodzaju instytucji i licencji, o którą się ubiega może to być Przewodniczący Rady ds. Rynków Finansowych lub Przewodniczący Komisji Operacji Giełdowych.

Rada ds. Rynków Finansowych

Rada ds. Rynków Finansowych (CMF) wydaje nadrzędne regulacje i podejmuje ogólne decyzje dla instytucji finansowych świadczących usługi kredytowe i inwestycyjne, bez względu na ich status prawny. Decyzje Rady obowiązują zarówno przedsiębiorstwa finansowe działające na rynku regulowanym, jak i izby rozliczeniowe. Rada obejmuje zakresem swoich kompetencji wszystkie rodzaje działalności i usług finansowych za wyjątkiem zarządzania aktywami, za które odpowiedzialna jest Komisja Operacji Giełdowych.

Regulacje Rady obejmują ogólne zasady prowadzenia działalności kredytowej i inwestycyjnej na rynku finansowym, m.in. wydawania licencji osobom fizycznym pracującym na tych rynkach, organizacji systemu ochrony klientów, sposobu prowadzenia usług powierniczych i administrowania instrumentami finansowymi. Rada ds. Rynków Finansowych posiada uprawnienia nadzorcze i może podejmować środki zaradcze w przypadku łamania ustalonych reguł.

Nadzór nad pozostałymi segmentami rynku finansowego

Komisja Operacji Giełdowych (fr. *Commission des Opérations de Bourse* – COB) jest trzecim najważniejszym organem nadzorczym francuskiego systemu finansowego. Podstawowym celem działania COB jest zapewnienie ochrony inwestorom zaangażowanym na rynku papierów wartościowych i inwestującym we wszystkie instrumenty finansowe rynku kapitałowego oraz odpowiedniego dostępu do informacji i prawidłowego realizowania transakcji.

Władze francuskie planują, że na mocy ustawy o bezpieczeństwie finansowym z 2003 r. z końcem 2003 r. zacznie działać Urząd ds. Rynków Finansowych²⁶ (fr. *Autorité des Marchés Financiers* – AMF), powstały z połączenia Komisji Operacji Giełdowych i Rady ds. Rynków Finansowych. AMF przejmie również w pełni zadania obu instytucji.

Zarząd AMF składać się ma z szesnastu członków, będących przedstawicielami władz publicznych oraz specjalistów z sektora komercyjnego:

- Przewodniczący – powoływany przez Prezydenta Francji na mocy dekretu; kadencja pięcioletnia bez możliwości reelekcji,
- trzech sędziów Sądu Najwyższego,
- Gubernator Banku Francji lub jego reprezentant,
- Przewodniczący Krajowej Rady Rachunkowości,
- trzech specjalistów w zakresie techniki legislacyjnej,
- sześciu specjalistów reprezentujących firmy pośrednictwa finansowego, emitentów oraz inwestorów, powoływanych przez Ministra GFiP,
- reprezentanta pracowników uczestniczących w kapitale swojej firmy, powoływanego przez Ministra GFiP.

Nadzór nad firmami ubezpieczeniowymi sprawuje Komisja Kontroli Ubezpieczeń (fr. *Commission de Contrôle des Assurances* – CCA). Ministerstwo Finansów jest natomiast odpowiedzialne za licencjonowanie i regulacje dotyczące sektora ubezpieczeń.

System gwarantowania depozytów

Francuski system gwarantowania depozytów utworzony został w 1980 r. Pierwotnie składał się z kilku podsystemów obejmujących określone grupy banków. Od 1999 r. zastąpiono go jedno-

²⁶ Zgodnie z informacją na stronie internetowej Komisji Operacji Giełdowych, www.cob.fr.

litym systemem gwarancyjnym dla deponentów i inwestorów – Funduszem Gwarantowania Depozytów – zaprojektowanym zgodnie z regulacjami Dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EC i Dyrektywy 97/9/EC²⁷.

Podstawę prawną funkcjonowania francuskiego systemu gwarancyjnego stanowi ustawa o oszczędnościach i bezpieczeństwie finansowym z 1999 r. oraz francuski Kodeks Monetarny i Finansowy.

Głównymi organami Funduszu Gwarantowania Depozytów są Rada Nadzorcza oraz Zarząd. W skład Rady wchodzi 14 członków – 4 z nich reprezentuje banki wpłacające najwyższe składki na rzecz Funduszu, natomiast 10 członków powołują pozostałe banki. Liczba głosów jej członków pozostaje w proporcji do wysokości składek płaconych przez banki na rzecz FGD. Do kompetencji Rady należy m.in. podejmowanie decyzji odnośnie działań pomocowych i warunków, na jakich są prowadzone. Natomiast w skład Zarządu wchodzi 3 członków powoływanych i odwoływanych przez Radę Nadzorczą, przy czym kandydatura Prezesa wymaga dodatkowo aprobaty Ministra Finansów. Prezes jest członkiem Francuskiego Komitetu Instytucji Kredytowych i Inwestycyjnych (CECEI). Z uwagi na fakt, iż francuskim funduszem gwarancyjnym zarządzają wyłącznie przedstawiciele banków komercyjnych, charakter administracji funduszu należy określić jako prywatny. Nadzór nad działalnością FGD sprawuje natomiast państwowa instytucja – Generalna Inspekcja Finansów (fr. *Inspection Générale des Finances*), funkcjonująca jako służby podlegające Ministerstwu Finansów.

Uczestnictwo w systemie gwarantowania depozytów ma charakter obligatoryjny dla banków, których główna siedziba zlokalizowana jest na terytorium Francji, na terytoriach zamorskich i Monako oraz dla oddziałów banków zagranicznych zarejestrowanych w państwach spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Natomiast oddziały banków zagranicznych zarejestrowanych w państwach EOG mogą, w przypadku istnienia stosownego porozumienia, przystąpić do systemu na zasadzie dobrowolności.

Z uwagi na szeroki wachlarz działań, do podejmowania których upoważniony jest francuski fundusz gwarancyjny, należy zaliczyć go do kategorii *risk minimizer*. Poza kompetencjami w zakresie wypłaty depozytów gwarantowanych, FGD – na wniosek Komisji Bankowej – może udzielać pomocy zagrożonym bankom. Warto podkreślić, że funduszowi przysługuje prawo odmowy angażowania się w działalność pomocową. W przypadku, gdy Fundusz zaakceptuje wniosek Komisji, sam określa warunki przyznawanej pomocy. Działania prewencyjne mogą mieć różny charakter – regulacje wskazują jedynie przykładowe formy pomocy. Z przepisów prawnych wynika, że nie ma ograniczeń co do stosowanych instrumentów pomocowych. Fundusz może udzielać pożyczek instytucjom zagrożonym utratą wypłacalności lub nabywać od nich wierzytelności i akcje.

Francuski system ochrony depozytów obejmuje swoimi gwarancjami jedynie depozyty nominowane w walutach państw EOG. Z zakresu gwarantowania wyłączono depozyty złożone przez instytucje finansowe, deponentów anonimowych, organy administracji publicznej, dyrektorów, menedżerów, poważniejszych akcjonariuszy i audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych. Nie są objęte gwarancjami również środki mieszczące się pod pojęciem „funduszy własnych” oraz pochodzące z procedury prania brudnych pieniędzy, a także wkłady przynoszące znacząco wyższe odsetki bądź korzyści innego typu, które pogorszyły sytuację finansową banku.

Rozwiązania przyjęte we Francji zakładają ustanowienie limitu gwarancyjnego na relatywnie wysokim poziomie – 70.000 EUR. Nie zastosowano koasekuracji.

Francuski system gwarantowania depozytów finansowany jest przez coroczne składki wnoszone przez banki na zasadzie *ex ante*. Składki obliczane są przez Komisję Bankową. Przy obliczaniu składek brane jest pod uwagę wieloaspektowe ryzyko ponoszone przez daną instytucję, wyrażone m.in. poprzez współczynnik wypłacalności i rentowność działalności operacyjnej. Opłaty roczne wnoszone są w dwóch równych ratach półrocznych, a podstawą ich wyliczenia jest wielkość depozytów gwarantowanych. Jedna rata przekazywana jest do FGD, druga natomiast ma postać swobodnego depozytu gwarancyjnego, który przez 5 lat pozostaje w dyspozycji danego banku. Ta

²⁷ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994).

część składki może też być przekazana na potrzeby Funduszu, jeśli będzie to wynikało z sytuacji w systemie gwarancyjnym.

Oprócz opłat rocznych, francuski system gwarantowania finansowany jest poprzez opłaty początkowe, wnoszone w ciągu pierwszych 5 lat przez nowych członków systemu gwarantowania. Ponadto, w momencie utworzenia systemu w nowym kształcie, banki zostały zobowiązane do utworzenia funduszu założycielskiego w postaci papierów wartościowych (certyfikatów członkowskich danego stowarzyszenia, subskrybowanych przez instytucje do niego należące). Wysokość funduszu założycielskiego w 1999 r. wyniosła 500 mln EUR. Certyfikaty te w następnych latach mogą stanowić dodatkowe źródło finansowania, gdyby środki pochodzące z opłat rocznych okazały się niewystarczające. Certyfikaty wykorzystane przez system traktowane są jak składki wnoszone przez instytucje członkowskie, natomiast niewykorzystane – jako normalna inwestycja. Innym sposobem dodatkowego finansowania może być podwyższenie poziomu składki, a także uzyskanie przez FGD pożyczki od uczestników systemu gwarantowania.

Środki funduszu inwestowane są głównie w dłużne papiery wartościowe. Maksymalny udział pozostałych aktywów nie może przekraczać 20%.

2 Holandia

Kształt *safety net* w Holandii, z uwagi na szczególnie silną pozycję banku centralnego, odbiega dosyć znacząco od rozwiązań przyjętych w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Holenderski bank centralny – **Bank Holandii** (ang. *De Nederlandsche Bank N.V.* – DNB) zachował kompetencje w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym, a ponadto zarządza systemem gwarantowania depozytów.

Bank centralny

Począwszy od 1 stycznia 1999 r. holenderski bank centralny stał się członkiem Eurosystemu. Wcześniej – 1 czerwca 1998 r. – weszła w życie nowa ustawa o banku centralnym (ang. *The Bank Act*) regulująca funkcjonowanie DNB w Eurosystemie. Art. 2. w sekcji 3. tej ustawy przypisuje *explicite* holenderskiemu bankowi centralnemu obowiązek wspierania stabilności systemu finansowego.

Zgodnie z przepisami ustawy do pozostałych zadań DNB z zakresu stabilności finansowej należą:

- prowadzenie polityki monetarnej w ramach ESCB, dbałość o stabilność cen oraz, bez naruszania wcześniej wskazanych zadań, wspieranie polityki ekonomicznej Wspólnot Europejskich (art. 2.),
- promowanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie systemu płatniczego (art. 3.).

Przepis rozszerzający kompetencje banku centralnego w zakresie nadzoru na cały system finansowy ma pojawić się w obecnie przygotowywanej ustawie o nadzorze finansowym (ang. *The Act on Financial Supervision*).

W przypadku DNB zasilanie w płynność w warunkach normalnych odbywa się w ramach polityki pieniężnej Eurosystemu. **Nie ma odpowiedniego zapisu *explicite* o funkcji DNB jako pożyczkodawcy ostatniej instancji.** Artykuł 8. ustawy o banku centralnym upoważnia go jedynie do dokonywania operacji kredytowych, o ile zapewniono właściwe zabezpieczenie.

Departament Płatności i Papierów Wartościowych (ang. *The Payments and Securities Department*) obsługuje wysokokwotowy system płatniczy w EUR o nazwie TOP/TARGET działający jako RTGS.

Zaangażowanie holenderskiego banku centralnego w prace związane z problematyką stabilności finansowej znalazło wyraz w powołaniu do życia specjalnego ciała kolegialnego o nazwie Zespół Koordynacyjny ds. Stabilności Finansowej (ang. *The Coordination Group on Financial Stability*). Zespół ten obraduje raz na kwartał, a jego pracom przewodniczy *H.J. Brouwer*²⁸.

DNB nie publikuje raportu o stabilności systemu finansowego, niemniej jednak od grudnia 2002 r. kwestiom tym poświęcony jest jeden z rozdziałów Biuletynu kwartalnego Banku Holandii.

Nadzór nad systemem finansowym

Holenderski model nadzoru nad instytucjami finansowymi oraz zmiany jego kształtu dokonane w ostatnich latach obrazują zjawisko dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych w zakresie *safety net* do zmian zachodzących w sektorze finansowym.

²⁸ Pod kierunkiem Brouwer'a powstał też międzynarodowy Raport o zarządzaniu kryzysowym (ang. *Report on Financial Crises Management*). Raport jest efektem międzynarodowej współpracy koordynowanej przez Komisję Europejską w ramach Komitetu Ekonomicznego i Finansowego (ang. *Economic and Financial Committee*). Ustanawia on zasady współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego w krajach Unii Europejskiej. W grupie, która przygotowała Raport, uczestniczą eksperci z krajów UE z zakresu rynków pieniężnych i finansowych oraz systemu płatniczego.

Jeszcze w późnych latach 90. w Holandii funkcjonowały trzy instytucje nadzorujące odrębnie sektor bankowy, instytucje ubezpieczeniowe oraz przedsiębiorstwa rynku kapitałowego. DNB odpowiadał za stabilność całego systemu finansowego, a ponadto nadzorował sektor bankowy oraz kantory wymiany walut. Nadzór nad instytucjami ubezpieczeniowymi i emerytalnymi sprawowała odrębna instytucja – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi i Ubezpieczeniowymi (ang. *The Pension and Insurance Supervision Authority – PISA*), natomiast Komisja Papierów Wartościowych (ang. *The Security Board – SB*) nadzorowała firmy rynku kapitałowego oraz giełdy.

Zachodzące na rynkach finansowych zmiany spowodowały konieczność nowego podejścia i reorganizacji instytucji nadzorujących holenderski system finansowy. Do najważniejszych zmian zaliczyć należy:

- rozwój konglomeratów finansowych wskutek podejmowania przez banki działalności na rynku kapitałowym w latach 80. oraz fuzji i przejęć z lat 90. łączących działalność bankową i ubezpieczeniową,
- rozwój porozumień sprzedażowych typu bancassurance i innych hybrydowych usług finansowych, prowadzących do ściślejszej współpracy banków i towarzystw ubezpieczeniowych,
- postęp technologiczny powodujący zacieranie się różnic pomiędzy rynkiem usług bankowych, ubezpieczeniowych i kapitałowych.

W 1999 r. powołano Radę Nadzoru Finansowego (ang. *Council of Financial Supervisors*). Podstawowym jej celem jest koordynacja działań nadzorczych prowadzonych przez poszczególne instytucje nadzorcze.

Zasadnicza zmiana dokonana się jednak w 2002 r. – Holandia ostatecznie odeszła od nadzoru sektorowego na rzecz podejścia określanego w literaturze mianem *Twin Peaks*. Podejście to zakłada stworzenie dwóch instytucji nadzorczych – jednej odpowiedzialnej za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi (ang. *prudential supervision*) oraz drugiej kontrolującej przeprowadzane przez nie operacje finansowe (ang. *conduct-of-business supervision*).

Zmiany dokonane w Holandii w 2002 r. spowodowały przegrupowania kompetencji nadzorczych pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadzorczymi. DNB zachował odpowiedzialność za stabilność systemu finansowego oraz nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi. Bank centralny ponadto przejął od Komisji Papierów Wartościowych kompetencje związane z nadzorem nad podmiotami działającymi na rynku kapitałowym.

Nadzór bankowy w Holandii realizowany jest w oparciu o ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym (ang. *The Act on Supervision of the Credit System*), która nakreśla dwa zasadnicze cele:

- ochronę interesów wierzycieli banków,
- troskę o stabilność systemu finansowego.

Kompetencje DNB w zakresie nadzoru bankowego są dosyć szerokie. DNB licencjonuje działalność banków, ustala regulacje obowiązujące sektor bankowy (w tym m.in. normy ostrożnościowe), przeprowadza inspekcje, monitoruje sytuację w sektorze bankowym oraz dokonuje stosownych analiz.

Banki funkcjonujące w Holandii nie wnoszą żadnych opłat na rzecz nadzoru bankowego.

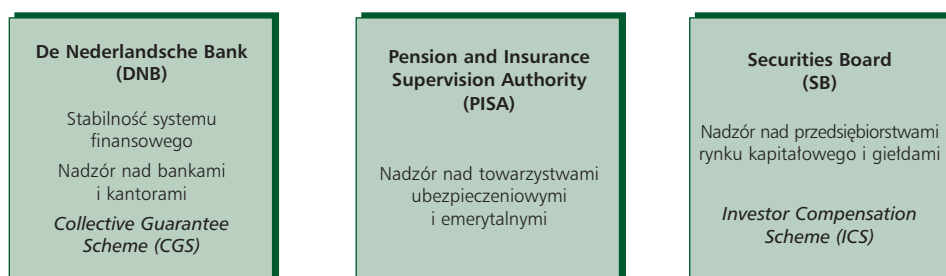
DNB ponadto ściśle współpracuje z PISA w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad towarzystwami ubezpieczeniowymi. Obecnie przeprowadzana jest integracja PISA z DNB, która ma być sfinalizowana na początku 2005 r. Efektem tego przekształcenia będzie umiejscowienie w Banku Holandii kompetencji związanych z nadzorem ostrożnościowym nad wszystkimi instytucjami finansowymi. Z uwagi na powierzenie bankowi centralnemu kompetencji nadzoru ostrożnościowego nad firmami ubezpieczeniowymi i rynkiem kapitałowym, rozwiązanie to uznać należy za wyjątkowe²⁹.

²⁹ Podobny model organizacyjny instytucji nadzorczych funkcjonuje w Australii i w Kanadzie.

W wyniku przekształceń w strukturze *safety net* w Holandii, dotychczasowa instytucja nadzorująca rynek kapitałowy – Komisja Papierów Wartościowych – zmieniła nazwę na Urząd ds. Rynków Finansowych (ang. *the Authority for the Financial Markets* – AFM). Obecnie do jej kompetencji należy nadzór nad wszystkimi instytucjami finansowymi w zakresie przeprowadzanych przez nie operacji finansowych.

Zmiany dokonane w 2002 r. oraz docelowy kształt rozwiązań instytucjonalnych służących stabilności holenderskiego systemu finansowego prezentuje poniższy schemat:

STAN PRZED WPROWADZENIEM ZMIAN:



STAN DOCELOWY:



System gwarantowania depozytów

Holandia już w 1978 r., jako jedno z pierwszych państw europejskich, utworzyła system gwarantowania depozytów. Mimo, że pierwotny kształt systemu holenderskiego był bardzo zbliżony do obecnego, to w ciągu kolejnych dziesięcioleci podlegał on pewnym modyfikacjom. Najbardziej znaczące zmiany wynikały z konieczności dopasowania uprzednio stosowanych rozwiązań do przepisów Dyrektywy 94/19/EC w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz Dyrektywy 97/9/EC z w sprawie systemów rekompensaty inwestorom.

Obecny system gwarancyjny składa się z dwóch filarów:

- **System Gwarantowania Depozytów** (ang. *The Collective Guarantee Scheme of Credit Institutions for Repayable Funds and Portfolio Investments* – CGS) gwarantujący depozyty oraz wkłady inwestorów przyjmowane przez banki. W Holandii banki skupiają ok. 80% udziału w funduszach inwestycyjnych.

- **System Gwarantowania dla Inwestorów** (ang. *The Investor Compensation Scheme* – ICS) gwarantujący pozostałe ok. 20% wkładów o charakterze inwestycyjnym, przyjmowanych przez podmioty inne niż banki. Kompetencje w zakresie zarządzania ICS spoczywały w latach 1998 –

2002 w rękach Komisji Papierów Wartościowych, natomiast w 2002 r. przekazano je do Banku Holandii (patrz schemat).

Podstawę prawną funkcjonowania holenderskich systemów gwarancyjnych stanowią dwie ustawy – ustawa o nadzorze nad systemem kredytowym (ang. *The Act on the Supervision of the Credit System 1992*) i ustawa o nadzorze nad obrotem papierami wartościowymi (ang. *The Act on the Supervision of the Securities Trade 1995*) oraz dwa dekryty królewskie³⁰ z 1998 r.

Zarządzanie holenderskim systemem gwarancyjnym CGS od początku powierzono Bankowi Holandii. CGS prowadzony jest przez Departament Nadzoru, tak więc osoby zarządzające holenderskim systemem gwarancyjnym są pracownikami banku centralnego. Administracja holenderskiego systemu gwarantowania depozytów ma zatem charakter publiczny. Warto w tym miejscu podkreślić, że system oparty jest tradycyjnym układzie typu *gentlemen's agreement*, ponieważ DNB zobowiązany jest do konsultowania swoich decyzji z przedstawicielami sektora bankowego.

Uczestnictwo w systemie gwarantowania ma charakter obligatoryjny dla banków holenderskich, zagranicznych oddziałów banków holenderskich funkcjonujących na terenie EOG oraz dla oddziałów banków zagranicznych zarejestrowanych poza EOG. Natomiast oddziały banków zagranicznych zarejestrowanych w państwach EOG mogą przystąpić do systemu na zasadzie dobrowolności, w celu uzupełnienia poziomu lub zakresu gwarancji.

Biorąc pod uwagę zakres uprawnień oraz rodzaj podejmowanych działań, CGS należy określić mianem *paybox*, gdyż upoważniony jest on jedynie do wypłat depozytów gwarantowanych. Holenderski system gwarancyjny nie posiada uprawnień do angażowania się w działania prewencyjne.

Holenderski system gwarantuje depozyty osób fizycznych i małych przedsiębiorstw wraz z kwotą odsetek zapadłych do dnia ogłoszenia upadłości banku. Gwarantowaniu podlegają depozyty bez względu na walutę, w jakiej są wyrażone. Wyłączeniu z zakresu gwarantowania podlegają m.in. depozyty instytucji finansowych, podmiotów administracji publicznej, dużych przedsiębiorstw, a także osób powiązanych z danym bankiem (dyrektorów, menedżerów, znaczących akcjonariuszy, audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych).

Limit gwarancji został określony na poziomie 20.000 EUR dla deponentów oraz na takim samym poziomie dla inwestorów. Przy założeniu, że jedna osoba jest zarówno deponentem, jak i inwestorem, maksymalny poziom odszkodowania wynosi 40.000 EUR.

Oryginalnym rozwiązaniem przyjętym przez holenderski system gwarantowania depozytów jest sposób jego finansowania określany mianem *ex post*. W przypadku ewentualnej upadłości banku wypłata odszkodowań następuje ze środków banku centralnego, dopiero później kwota ta pokrywana jest przez wpłaty banków komercyjnych. Poziom wpłat dokonywanych przez instytucje członkowskie określany jest przez bank centralny (po konsultacji z przedstawicielami banków komercyjnych) procentowo w stosunku do wysokości depozytów gwarantowanych. Opłaty wnoszone przez daną instytucję członkowską w jednym roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć 5% jego kapitału własnego. System holenderski nie uzależnia wysokości płaconych składek od poziomu ryzyka ponoszonego przez daną instytucję.

Przyjęcie takiego sposobu finansowania systemu wynika bezpośrednio ze specyfiki holenderskiego sektora bankowego, który charakteryzuje się:

- wysoką koncentracją – rynek usług bankowych zdominowany jest przez małą liczbę dużych banków³¹,
- dobrą kondycją finansową poszczególnych banków.

³⁰ Decree of 28 September 1998, giving generally binding force, pursuant to Section 84(2) of The Act on The Supervision of the Credit System 1992, to The Collective Guarantee Scheme of Credit Institutions for Repayable Funds and Portfolio Investments of 17 September 1998, Staatsblad 577 oraz Decree of 21 September 1998, giving generally binding force, pursuant to Section 28a(2) of The Act on The Supervision of the Credit System 1992, to The Investor Compensation Scheme of 17 September 1998, Staatsblad 556.

³¹ W 2000 r. udział 5 największych banków w aktywach sektora bankowego wyniósł 82%.

Holenderski system bankowy charakteryzuje się wysoką stabilnością. Od początku funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów upadłość dotknęła tylko trzy banki, a ostatni z nich upadł w 1991 r. W takich warunkach system gwarancyjny typu *ex post* stanowi relatywnie mniejsze obciążenie dla instytucji członkowskich.

Holenderski system gwarancyjny nie przybrał jeszcze ostatecznego kształtu – obecnie rozważa się możliwość połączenia Systemu Gwarantowania Depozytów (CGS) i Systemu Gwarantowania dla Inwestorów (ICS), wprowadzenia opłat opartych na poziomie ryzyka ponoszonego przez instytucje członkowskie oraz zmiany sposobu finansowania z *ex post* na *ex ante* (przynajmniej w pewnym zakresie).

W Holandii dotychczas nie utworzono instytucji gwarancyjnej obejmującej klientów towarzystw ubezpieczeniowych.

3 Niemcy

Na niemiecki system bezpieczeństwa finansowego składają się następujące instytucje:

1. Bank centralny – **Deutsche Bundesbank**;
2. Instytucja zintegrowanego nadzoru finansowego – **Federalny Urząd Nadzoru Usług Finansowych** (niem. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BAFin*);
3. Specjalistyczna instytucja udzielająca wsparcia płynnościowego – **Konsorcjalny Bank Płynności** (niem. *Liquiditäts-Konsortialbank GmbH – Liko-Bank*);
4. System gwarantowania depozytów, na który składają się:
 - obowiązkowy system gwarantowania depozytów – **System Gwarancyjny Banków Niemieckich** (niem. *Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH – EdB*);
 - dobrowolny, prywatny program gwarantowania depozytów – **Fundusz Gwarancyjny Związku Banków Niemieckich** (niem. *Einlagensicherungs-fonds des Bundesverbandes deutscher Banken*).

Bank Centralny

Po wejściu Niemiec do strefy euro *Bundesbank* stał się integralną częścią Eurosystemu i uczestniczy w realizacji zadań EBC. Poprzez osobę prezesa uczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki pieniężnej w Eurosystemie. Jako wykonawca decyzji EBC z zakresu polityki pieniężnej, *Bundesbank* refinansuje niemiecki system bankowy zgodnie z decyzjami EBC i przy użyciu instrumentów polityki pieniężnej Eurosystemu³².

Zgodnie z art. 3. Statutu ESBC oraz EBC, jednym z zadań ESBC oraz EBC jest promowanie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych. Sekcja 3. ustawy o *Bundesbanku* (niem. *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*) również przyznaje mu mandat, zgodnie z którym powinien zapewnić realizację płatności krajowych i zagranicznych oraz przyczynić się do utrzymania stabilności systemów płatniczych i rozliczeniowych. *Bundesbank* wypełnia tę funkcję w dwojaki sposób, tj.:

- zapewnia system rozliczeniowy brutto o nazwie RTGS^{PLUS} dla instytucji kredytowych,
- prowadzi nadzór nad systemami płatniczymi w kraju.

Instytucje kredytowe mogą zdecydować czy korzystają z sieci płatniczych *Bundesbanku*, czy też oferowanych przez banki komercyjne. Połączenie *Bundesbanku* z systemem TARGET daje instytucjom kredytowym również dostęp do hurtowych systemów płatniczych całej Unii Europejskiej.

W odpowiedzi na wytyczne EBC, w styczniu 2001 r. został podpisany przez nadzorujący system płatniczy *Bundesbank* oraz BAKred (ówczesną instytucję nadzoru nad instytucjami kredytowymi) dokument pt. „Memorandum of Understanding on Co-operation Between Payment System Overseers and Banking Supervisors in Stage Three of Economic and Monetary Union”. Reguluje on zasady wymiany informacji pomiędzy powyższymi instytucjami. Wymiana ta ma mieć charakter nieregularny i być uruchamiana w razie potrzeby, na przykład w sytuacjach stwierdzenia problemów banku z regulowaniem zobowiązań w systemie płatniczym.

³² Instrumenty zostały opisane w rozdziale poświęconym Eurosystemowi.

Sekcja 3. ustawy o *Bundesbanku* wskazuje, że powinien on uczestniczyć w wykonywaniu zadań ESBC mając przede wszystkim na celu utrzymanie stabilności cen. *Bundesbank* nie ma wyznaczonego explicite celu w postaci zapewnienia stabilności systemu finansowego. *Ustawa o Bundesbanku* nie zawiera również zapisu dającego możliwość występowania banku centralnego w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji. Rolę tę ma pełnić *Liko-Bank*, co należy uznać za specyfikę rozwiązań niemieckich³³.

Kolejnym elementem specyfiki niemieckiej jest utrzymujący się aktywny udział banku centralnego w nadzorze nad systemem bankowym, pomimo wprowadzenia nadzoru zintegrowanego nad sektorem finansowym w ramach instytucji nadzorczej BAFin. Kwestia ta uregulowana jest w art. 7. Prawa bankowego (niem. *Gesetz über das Kreditwesen* – KWG), określającym zasady współpracy pomiędzy *Bundesbankiem* oraz BAFin w zakresie nadzoru bankowego.

Bundesbank nie publikuje raportu o stabilności systemu finansowego.

Liko-Bank

Liko-Bank został utworzony w 1974 r. po upadku Banku *Herstatt*³⁴. Celem działania *Liko-Banku* jest udzielanie wsparcia płynnościowego indywidualnym bankom, które mają przejściowe problemy z płynnością. Zasadą działania *Liko-Banku* jest udzielanie wsparcia małym i średnim bankom, które są uznawane za wypłacalne. Takie wsparcie ma na celu zapewnienie sprawności międzybankowych rozliczeń krajowych i zagranicznych w sytuacjach krótkoterminowej utraty płynności przez pojedynczy bank. Pozwala to uniknąć angażowania funduszy publicznych i środków banku centralnego.

Na początku *Liko-Bank* wyposażono w kapitał akcyjny o wartości 250 mln DEM (127,82 mln ECU), który był następnie zwiększany z własnych rezerw banku i w 2001 r. osiągnął poziom 200 mln EUR. *Liko-Bank* jest spółką prywatną i funkcjonuje w formie konsorcjum, którego udziałowcami są odpowiednio:

Institucje	Udział
Bundesbank	30,0%
banki prywatne	31,5%
banki oszczędnościowe	26,5%
banki spółdzielcze	11,0%
instytucje kredytów ratalnych	1,0%

Główne decyzje dotyczące działalności *Liko-Banku* podejmowane są przez Komitet Kredytowy. Składa się on z czterech członków pochodzących z następujących instytucji:

- *Bundesbanku*,
- Stowarzyszenia Banków Prywatnych,
- Stowarzyszenia Banków Oszczędnościowych,
- Stowarzyszenia Banków Spółdzielczych.

W przypadku niewystarczających środków, będących w posiadaniu *Liko-Banku*, jego udziałowcy są zobligowani do dokonania dodatkowych płatności na łączną kwotę 1 mld EUR. Poza tym *Liko-Bank* ma dostęp do specjalnej linii refinansowej w *Bundesbanku* opartej na skupie weksli własnych na maksymalną kwotę 0,56 mld EUR. Biorąc pod uwagę fundusze własne *Liko-Banku*, całkowita kwota środków finansowych, którą może dysponować wynosi ok. 1,8 mld EUR.

³³ Powstanie Eurosystemu nie wpłynęło na funkcje *Liko-Banku*.

³⁴ Upadek Banku *Herstatt* był największym i najbardziej spektakularnym upadkiem banku w powojennej historii sektora bankowego w Niemczech. Doprowadził on do spadku zaufania do sektora bankowego i wycofywania depozytów z wielu instytucji kredytowych.

Bank komercyjny potrzebujący wsparcia płynnościowego (ale uznawany za wypłacalny), będący członkiem jednego z krajowych stowarzyszeń bankowych może pożyczyć środki pod zabezpieczenie trzymiesięcznych weksli własnych. Jeśli zajdzie potrzeba, możliwa jest prolongata tego zadłużenia pod warunkiem, że bank zapewni odpowiednie dodatkowe zabezpieczenie (np. posiadane należności czy gwarancje stowarzyszenia, którego bank jest członkiem).

Nadzór nad systemem finansowym

Do kwietnia 2002 r. nadzór bankowy w Niemczech sprawowany był przez Federalny Urząd Nadzoru nad Instytucjami Kredytowymi (niem. *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen* – BAKred) oraz *Bundesbank*. Od 1 maja 2002 r., na mocy ustawy o zintegrowanym nadzorze usług finansowych z 22 kwietnia 2002 r. (niem. *Gesetz über die integrierte Finanzaufsicht* – FinDAG), nadzór bankowy prowadzony jest w Niemczech w ramach zintegrowanego nadzoru usług finansowych – funkcje BAKred przejął Federalny Urząd Nadzoru Usług Finansowych – BAFin. BAFin jest instytucją sprawującą nadzór zintegrowany nad całym sektorem finansowym w Niemczech, tj. sektorem bankowym, sektorem ubezpieczeń oraz rynkiem papierów wartościowych.

Kierownictwo BAFin ma strukturę wielopoziomową. Najważniejszym ciałem jest Rada Administracyjna (niem. *Verwaltungsrat*), nadzorująca kierownictwo instytucji i doradzająca w kwestiach wypełniania konkretnych zadań. Rada podejmuje również decyzje dotyczące budżetu BAFin. W skład Rady wchodzi 21 członków reprezentujących Ministerstwo Finansów i inne ministerstwa, niższą izbę parlamentu (*Bundestagu*), instytucje kredytowe, instytucje świadczące usługi finansowe oraz firmy ubezpieczeniowe. Radzie przewodniczy przedstawiciel Ministerstwa Finansów.

Administracja BAFin ma charakter publiczny. Prezes BAFin nominowany jest przez Rząd Federalny (po zasięgnięciu opinii *Bundesbanku*), a mianowany przez Prezydenta Niemiec. W ramach BAFin działa również Rada Doradcza (niem. *Fachbeirat*), składająca się z reprezentantów instytucji finansowych, stowarzyszeń ochrony klientów oraz niezależnych ekspertów. Pełni ona funkcję doradczą oraz wypracowuje rekomendacje dotyczące dalszego rozwoju praktyki nadzorczej.

BAFin nie otrzymuje środków rządowych i jest w całości finansowany przez nadzorowane instytucje finansowe.

Nadzór nad sektorem bankowym sprawowany jest przez BAFin i *Bundesbank*. Obie instytucje współpracują ze sobą w codziennych pracach nadzorczych, wymieniają informacje, korzystają z tych samych baz bankowych danych statystycznych. Szczegóły współpracy pomiędzy *Bundesbankiem* i BAFin zostały ujęte w odrębnej umowie, zapewniającej uniknięcie powielania prac oraz zwiększenie ich efektywności. Stosowną umowę typu „*Memorandum of Understanding*” podpisano 31 października 2002 r.

Pozostawienie części funkcji nadzorczych nad systemem bankowym w *Bundesbanku* wynika z jego utartych relacji z instytucjami kredytowymi, posiadania wykwalifikowanego personelu oraz szerokiej wiedzy z dziedziny nadzoru bankowego. Szczególne znaczenie miała tutaj sieć regionalnych oddziałów *Bundesbanku*, które są odpowiedzialne za bieżące monitorowanie instytucji kredytowych. Za nadzór bankowy odpowiedzialny jest zlokalizowany w centrali *Bundesbanku* Departament Bankowości i Nadzoru Finansowego (niem. *Banken und Finanzaufsicht*) Na podstawie zapisów prawa oraz umowy z BAFin, bank centralny prowadzi większość działań operacyjnych związanych z nadzorem bankowym:

- dokonuje analizy i oceny raportów nadzorowanych instytucji,
- przeprowadza inspekcje na miejscu,
- wydaje podstawowe zasady i regulacje, utrzymuje rutynowe (a także *ad hoc*) kontakty z instytucjami kredytowymi dotyczące kwestii nadzorczych,
- współpracuje z instytucjami międzynarodowymi i koordynuje działania w obszarze norm ostrożnościowych.

Do zadań BAFin należy natomiast:

- licencjonowanie banków,
- wydawanie aktów prawnych dotyczących sektora bankowego³⁵,
- przeprowadzenie ocen banków na podstawie analiz „zza biurka”,
- stosowanie sankcji.

BAFin generalnie podejmuje działania nadzorcze w oparciu o audyty i oceny dokonywane przez *Bundesbank*. BAFin przeprowadza badanie poprawności operacji bankowych tylko w wyjątkowych sytuacjach – samodzielnie lub we współpracy z *Bundesbankiem*. Może również zlecać wykonanie audytów biegłym rewidentom. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa depozytów w danym banku, BAFin może przedsięwziąć środki zaradcze, włącznie z cofnięciem licencji. Instytucja nadzoru ma również prawo do usunięcia z banku menedżerów nie posiadających odpowiednich kwalifikacji.

Występujący w Niemczech zmodyfikowany kształt zintegrowanego nadzoru usług finansowych łączy korzyści płynące z istnienia jednej instytucji nadzoru oraz aktywnej roli banku centralnego w zakresie nadzoru bankowego. Przyjęcie takiego rozwiązania ma służyć zwiększeniu możliwości zapewnienia i utrzymania stabilności finansowej.

System gwarantowania depozytów

System gwarantowania depozytów w Niemczech składa się z dwóch filarów:

- obowiązkowego programu publicznego,
- dobrowolnego programu prywatnego.

Obowiązkowy system gwarantowania depozytów

Obowiązkowy system gwarantowania depozytów – System Gwarancyjny Banków Niemieckich – funkcjonuje od sierpnia 1998 r. i powstał w odpowiedzi na wymogi Dyrektyw 94/19/EC i 97/9/EC. Został powołany na mocy ustawy o gwarantowaniu depozytów i kompensatach dla inwestorów z 16 lipca 1998 r. (niem. *Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*). Obejmuje on gwarancjami wszystkie instytucje bankowe. Systemem gwarancji objęte są także banki niemieckie działające w krajach Unii Europejskiej. Oddziały banków zagranicznych nie mają obowiązku uczestniczenia w systemie, jednak w praktyce wszystkie biorą w nim udział.

Ministerstwo Finansów aprobejuje rozporządzenia dotyczące programu ochrony depozytów i ustala wysokość płaconej przez instytucje składki, natomiast BAFin określa warunki wypłaty odszkodowań.

W systemie obowiązkowym istnieją trzy fundusze gwarancyjne:

- dla banków prywatnych,
- dla banków publicznych,
- dla innych instytucji pośrednictwa finansowego.

Dwa pierwsze programy (fundusze) posiadają prywatną administrację, natomiast fundusz gwarancyjny instytucji pośrednictwa finansowego administrowany jest publicznie – zarządza nim Kredytowa Korporacja Odbudowy (niem. *Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW*) podlegająca Ministerstwu Finansów³⁶.

³⁵ Wytyczne dotyczące bieżącego nadzoru wydawane przez BAFin muszą być uzgodnione z *Bundesbankiem*.

³⁶ Zgodnie z zapisami ustawy o gwarantowaniu depozytów i kompensatach dla inwestorów, programy gwarancyjne dla każdej grupy instytucji powinny być utworzone w ramach Kredytowej Korporacji Odbudowy. Ministerstwo Finansów ma jednak prawo do przekazania w drodze regulacji prawnej funkcji i uprawnień związanych z danym programem gwarancyjnym do prywatnego podmiotu, jeśli spełnia on ustawowe wymogi. Podmioty takie podlegają nadzorowi BAFin.

System obowiązkowy działa jako *paybox*, tzn. jedynie wypłaca depozyty gwarantowane. Gwarantowaniu podlegają depozyty w prywatnych bankach komercyjnych oraz prywatnych towarzystwach budowlanych i pożyczkowych, wyrażone w walutach krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Oprócz depozytów, gwarancjami objęte są także imienne certyfikaty oszczędnościowe. Nie podlegają ochronie zobowiązania, dla których bank wyemitował instrumenty na okaziciela.

W obowiązkowym Systemie Kompensaty Banków Niemieckich zastosowano koasekurację – limit wypłat ograniczony jest do:

- kwoty 90% depozytów i równowartości 20.000 EUR,
- kwoty 90% zobowiązań z tytułu działalności inwestycyjnej i równowartości 20.000 EUR.

Uprawnione do otrzymania odszkodowania są:

- osoby fizyczne,
- drobne spółki i małe firmy³⁷.

Z zakresu gwarantowania wyłączone są depozyty:

- banków,
- instytucji usług finansowych,
- firm ubezpieczeniowych,
- dużych przedsiębiorstwa³⁸,
- władz publicznych,
- oferujące wyjątkowo wysokie oprocentowanie.

Fundusz finansowany jest ze składek ubezpieczonych instytucji. Fundusz docelowy określony został na 3% wartości zobowiązań wobec klientów i wymagany poziom został już osiągnięty. Roczna składka płacona jest na zasadzie *ex ante* i dla banków publicznych i prywatnych wynosi 0,008% ich zobowiązań wobec klientów. Kasy oszczędnościowe płacą 0,03% kredytów udzielonych klientom, natomiast banki spółdzielcze wpłacają 0,05% kredytów dla podmiotów niebankowych. Zgromadzone środki są inwestowane przy zachowaniu zasad pozwalających na dywersyfikację ryzyka, utrzymanie płynności aktywów oraz odpowiedniej stopy zwrotu. Jeśli w związku z wypłatą rekompensat środki funduszu okażą się niewystarczające, może on nałożyć wymóg wpłacenia przez banki dodatkowej składki oraz zaciągnąć pożyczki.

Dobrowolny system gwarantowania depozytów

Fundusz Gwarancyjny Związku Banków Niemieckich został utworzony w 1966 r. przez prywatne banki zrzeszone w Związku Banków Niemieckich³⁹. Po utworzeniu obowiązkowego systemu ochrony depozytów w 1998 r., system prywatny stanowi uzupełnienie obowiązkowego programu ubezpieczeniowego – pokrywa depozyty nieobjęte gwarancjami w ramach Systemu Gwarancyjnego Banków Niemieckich.

W systemie prywatnym istnieją oddzielne programy gwarancyjne dla:

- banków komercyjnych,
- banków oszczędnościowych,
- central rozliczeniowych (instytucje *giro*),
- spółdzielni kredytowych.

³⁷ w znaczeniu § 267 ust. 1. niemieckiego Kodeksu handlowego.

³⁸ w znaczeniu § 267 ust. 2. i 3. niemieckiego Kodeksu handlowego oraz sekcji 18. Prawa o przedsiębiorstwach.

³⁹ Legislatoryzy dali wyraz potrzebie ochrony depozytów w poprawce do Prawa bankowego z 1976 r. Poprawka ta zapewniła niezbędne warunki prawne dla efektywnego funkcjonowania Funduszu Ochrony Depozytów.

Banki publiczne (np. banki pocztowe) również posiadają specjalny fundusz ochrony depozytów.

Fundusz zarządzany jest przez Komisję złożoną z 10 osób reprezentujących grupy banków komercyjnych. Administracja ma zatem charakter prywatny. Nie podlega on nadzorowi publicznemu, jednak współpracuje z BAFin.

Uczestnictwo w Funduszu jest dobrowolne.

Fundusz prywatny może w różny sposób udzielić wsparcia bankowi przeżywającemu trudności. Może on dokonać bezpośredniej wypłaty depozytów lub przekazać odpowiednie kwoty samemu bankowi. Pomoc Funduszu może także przybrać formę udzielenia gwarancji lub przejęcia zobowiązań banku. Oznacza to, że system prywatny działa jako *risk minimizer*.

Fundusz gwarantuje depozyty klientów w prywatnych bankach komercyjnych do wysokości 30% funduszy własnych banku. Z ochrony wyłączone są instrumenty wystawione przez banki na okaziciela.

Dobrowolny system gwarantowania w Niemczech ma charakter uzupełniający w stosunku do systemu obowiązkowego działającego w tym kraju. W przypadku upadłości banku, wypłata odszkodowania następuje w pierwszej kolejności z systemu obowiązkowego, natomiast roszczenia niezaspokojone pokrywane są przez system dobrowolny. W przypadku programu prywatnego nie występuje koasekuracja.

Środki finansowe Funduszu pochodzą ze składek wpłacanych przez uczestniczące w programie banki. Roczna składka płacona *ex ante* w ramach prywatnego ubezpieczenia ustalana jest przez Związek Banków Niemieckich. Banki płacą roczną składkę w wysokości 0,03% zobowiązań wobec podmiotów niebankowych. W zależności od poziomu funduszu gwarancyjnego, składka może być podwojona lub ustalona na poziomie zerowym. W przypadku, gdy fundusze okażą się niewystarczające, banki mogą zostać zobowiązane do wniesienia dodatkowej składki do wysokości 100% składki podstawowej. Roczna opłata naliczana jest w zależności od poziomu ryzyka ponieszonego przez daną instytucję oraz okresu członkostwa w prywatnym programie ochrony depozytów. Bank przystępujący do dobrowolnego systemu gwarancyjnego wnosi dodatkową opłatę w wysokości 0,09 – 0,12% podstawy naliczania składki, uzależnioną od tego, jak długo prowadzi działalność.

Depozyty w kasach oszczędnościowych (niem. *Sparkassen*) oraz bankach ludowych i spółdzielczych (niem. *Volks- und Raiffeisenbanken*) chronione są przez specjalne fundusze na poziomie lokalnym, regionalnym i państwowym.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż niemieckie fundusze gwarancyjne (za zgodą BAFin) mają prawo do przeprowadzania inspekcji w bankach. Dzięki temu możliwe jest wczesne wykrycie zagrożeń dla bezpieczeństwa depozytów i podjęcie odpowiednich środków zaradczych.

4 Eurosystem

W czerwcu 1998 r. ukonstytuował się Europejski Bank Centralny (EBC). Od stycznia 1999 r. EBC wraz z narodowymi bankami centralnymi, które przyjęły euro jako wspólną walutę, tworzy strukturę pod nazwą Eurosystem. W jego skład, obok EBC, wchodzi banki centralne następujących 12 państw: Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Grecji (od 2001 r.), Holandii, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii oraz Włoch.

Pomimo przełomowego znaczenia, jakie zmiana ta miała dla funkcjonowania rynku finansowego, a szczególnie rynku pieniężnego Unii Europejskiej, nie wpłynęła ona zasadniczo na kształt i sposób działania narodowych instytucji, które tworzą siatkę bezpieczeństwa finansowego. Zasadnicza zmiana dotyczy bankowości centralnej, ze względu na to, że powstanie EBC łączyło się z przejęciem od narodowych banków centralnych kompetencji w zakresie kształtowania polityki pieniężnej w krajach strefy euro.

Zadania innych instytucji *safety net* są w dalszym ciągu realizowane w sposób zdecentralizowany. Kompetencje w zakresie gwarantowania wkładów klientów instytucji finansowych oraz nadzoru nad sektorem finansowym pozostały na szczeblu narodowym. Obowiązuje natomiast harmonizacja podstawowych zasad ich działania. Nie wynika ona jednak z samego faktu ustanowienia Eurosystemu, ale jest efektem długoletnich prac na integracją systemu finansowego w Unii Europejskiej. Jednak w dalszym ciągu, pomimo wielu cech wspólnych wynikających z wymogu harmonizacji, sposoby organizacji instytucji *safety net* w różnych krajach Eurosystemu istotnie się różnią.

Europejski Bank Centralny

Zgodnie z Traktatem z Maastricht ustanawiającym Wspólnotę Europejską, Europejski Bank Centralny jest instytucją niezależną od państw członkowskich, mającą osobowość prawną w każdym z nich. Integralną częścią Traktatu jest „*Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*”, który definiuje kompetencje EBC i poszczególne jego organów oraz określa rolę narodowych banków centralnych.

Zgodnie z art. 105.2. Traktatu i art. 3. Statutu, zadania EBC w obszarze wspierania stabilności systemu finansowego są następujące:

- prowadzenie dla strefy euro jednolitej polityki pieniężnej, której głównym celem jest stabilizacja cen,
- wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych,

Funkcje EBC koncentrują się wokół celów polityki pieniężnej. Traktat i Statut nie powierzają EBC *explicite* zadania wspierania stabilności systemu finansowego. EBC nie został również wyposażony w kompetencje nadzoru nad systemem bankowym. Funkcję EBC w tym zakresie można scharakteryzować jako doradczą i opiniotwórczą.

Rola EBC w obszarze stabilności systemu finansowego formalnie i prawnie nie wykracza poza działania służące wspieraniu efektywności i bezpieczeństwa systemu płatniczego. W oficjalnym dokumencie EBC pt. „*The Role of the Eurosystem In the Field of Payment System Oversight*”⁴⁰ pod-

⁴⁰ www.ecb.int, Publications, June 2000.

kreślany jest argument, że system płatniczy jest szczególnym elementem infrastruktury rynków finansowych i jego sprawność oraz bezpieczeństwo stanowią podstawowy warunek dla utrzymania stabilności systemu finansowego jako całości⁴¹.

Zgodnie z zapisami statutowymi, EBC i narodowe banki centralne Eurosystemu odpowiedzialne są za sprawność, stabilność i nadzór nad systemem płatniczym. W czerwcu 2000 r. EBC wydał wytyczne na temat współpracy pomiędzy instytucjami nadzorującymi system bankowy i systemy płatnicze. Z uwagi na fakt, że ryzyko systemowe wynikać może głównie z płatności hurtowych, a w mniejszym stopniu z płatności detalicznych, wytyczne dotyczą systemów brutto (RTGS)⁴², będących częścią systemu TARGET⁴³. W odpowiedzi na wytyczne EBC, w każdym kraju członkowskim zostały podpisane porozumienia pt. „*Memorandum of Understanding on Co-operation Between Payment System Overseers and Banking Supervisors in Stage Three of Economic and Monetary Union*”. Umowy te regulują wymianę informacji pomiędzy nadzorującymi systemy płatnicze bankami centralnymi i instytucjami nadzoru (w krajach gdzie funkcja nadzoru realizowana jest poza bankiem centralnym). Wymiana ta nie ma charakteru regularnego i rutynowego, uruchamiana ma być ad hoc, jedynie w razie konieczności.

Pomimo braku explicite przypisanej funkcji wspierania stabilności finansowej, stopień zaangażowania EBC w prace nad zagadnieniami związanymi z tym tematem znacznie wzrósł od początku jego funkcjonowania. Przez pierwsze trzy lata w wewnętrznych strukturach organizacyjnych EBC wyodrębniona była jednostka zajmująca się ogólnymi zagadnieniami nadzoru bankowego (ang. *Prudential Supervision Division*), podlegająca bezpośrednio członkowi Rady Zarządzającej EBC Tommaso Padoa-Schioppa. Jednak przypisano jej jedynie rangę wydziału. Natomiast w 2002 r. jednostka ta została istotnie rozbudowana, a jej ranga wzrosła do poziomu departamentu. Nazwa zmieniona została na Departament Stabilności Finansowej i Nadzoru (ang. *Financial Stability and Supervision Directorate*). Reforma ta odzwierciedla rosnące w strukturach EBC zainteresowanie zagadnieniami stabilności finansowej w strefie euro i analizami w tym zakresie.

W 2003 r. po raz pierwszy został opublikowany przez EBC Raport o stabilności systemu bankowego w UE (ang. *UE Banking Sector Stability*),. Raport jest formalnym produktem Komitetu Nadzoru Bankowego (ang. *Banking Supervision Committee*), działającego przy EBC, tłumaczonym na języki urzędowe UE.

Również narodowe banki centralne Eurosystemu publikują raporty poświęcone zagadnieniom stabilności systemu finansowego. Większość narodowych banków centralnych rozpoczęła publikację raportów po 2000 r. W 2003 r. spośród 12 banków centralnych Eurosystemu, raporty o stabilności systemu finansowego publikowało 5 narodowych banków centralnych – Bank Austrii, Bank Belgii, Bank Francji, Bank Hiszpanii oraz Bank Holandii.

Interpretacja funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w Eurosystemie nie jest jednoznaczna. Statut EBC i ESBC nie zawiera odpowiedniego zapisu, który mógłby stanowić podstawę prawną dla realizacji tej funkcji przez EBC. Po ukonstytuowaniu się EBC, narodowe banki centralne należące do Eurosystemu utraciły kompetencje decyzyjne w zakresie kształtowania polityki pieniężnej oraz stanu płynności w systemie bankowym i stały się organami wykonawczymi decyzji EBC⁴⁴.

Dlatego funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji w Eurosystemie rozpatrywać można w dwóch aspektach:

- gdy konieczne jest wsparcie płynnościowego całego systemu bankowego,
- gdy utrata płynności dotyczy indywidualnego banku.

⁴¹ Taką rozszerzoną interpretację funkcji wspierania sprawnego systemu płatniczego oficjalnie przedstawia również Bank Szwecji, utożsamiając ją z funkcją dbałości o stabilność całego systemu finansowego.

⁴² RTGS – ang. *Real Time Gross Settlement System*.

⁴³ TARGET (ang. *TransEuropean Automatic Real-Time Gross Electronic Transfer*) – system płatniczy dla obsługi wysokokwotowych płatności transgranicznych w euro.

⁴⁴ W EBC podejmowana jest decyzja o rodzaju i kwocie operacji, natomiast narodowe banki centralne przeprowadzają operacje w praktyce. Oznacza to, że krajowe banki komercyjne kontaktują się z macierzystym dla siebie bankiem centralnym.

Pierwszy przypadek, dotyczący wsparcia płynnościowego całego systemu bankowego w strefie euro, jest prawnie uregulowany. **EBC jest odpowiedzialny za zarządzanie płynnością całego systemu bankowego i tylko EBC decyduje o stanie płynności w całej strefie euro.** Jego rola w przypadku zakłóceń stabilności na rynku finansowym w praktyce sprowadza się do zabezpieczenia płynności koniecznej dla kontynuowania rozliczeń w systemie jako całości. Ta funkcja ściśle wiąże się z realizacją założeń polityki pieniężnej i dbałością o sprawność rozliczeń w systemach płatniczych. Została ona przypisana EBC w Traktacie oraz w Statucie ESBC i EBC.

Do zestawu narzędzi wspomagających zarządzanie płynnością banków w strefie euro należą następujące instrumenty:

- Regularne operacje otwartego rynku o 2-tygodniowym i 3-miesięcznym terminie zapadalności.
- Kredyt na koniec dnia (ang. *marginal lending facility*) – jest ostatecznym źródłem pozyskania środków dla celów końcowych rozliczeń banków komercyjnych.
- Kredyt techniczny w ciągu dnia (ang. *intra-day credit*) – służy usprawnieniu rozliczeń międzybankowych w systemie TARGET. Kredyt ten jest nieoprocentowany, jeśli zostanie spłacony w ciągu dnia,
- Uśredniony system rezerwy obowiązkowej – jego podstawową funkcją jest stabilizacja stóp procentowych na rynku pieniężnym. Banki mogą swobodnie zarządzać swoją płynnością tak, aby średnio w okresie rezerwowym utrzymywać środki w kwocie, do której są zobowiązane. Pozwala to wyeliminować konieczność częstych interwencji banku centralnego na rynku pieniężnym. Środki utrzymywane w postaci rezerwy obowiązkowej są oprocentowane.
- Operacje dostrajające (ang. *fine-tuning*) – stosowane w przypadku konieczności szybkiego reagowania na zmiany stanu płynności. Mogą one być przeprowadzane na zasadzie szybkiego przetargu (ang. *quick-tender*) – ogłaszanego i przeprowadzanego w ciągu krótkiego czasu (ok. 1 godziny).

W przypadku utraty płynności przez pojedynczy bank, gdy zagrożona jest stabilność całego systemu finansowego, kompetencje w zakresie funkcji pożyczkodawcy ostatej instancji nie zostały sprecyzowane w żadnych oficjalnych dokumentach. Nie zostało określone, który bank centralny jest odpowiedzialny za ewentualne zasilenie banku problemowego w płynność - EBC, czy też odpowiedni narodowy bank centralny. EBC realizuje w tym przypadku zasadę określaną jako „konstruktywna niejednoznaczność” (ang. *constructive ambiguity*⁴⁵). Podstawowym uzasadnieniem dla stosowania tej zasady jest ograniczenie zjawiska „pokusy nadużycia”.

Nadzór nad systemem finansowym

Powstanie Eurosystemu nie wpłynęło znacząco na sposób funkcjonowania nadzoru nad systemem bankowym oraz innymi segmentami rynku finansowego w krajach należących do strefy euro. Sposób instytucjonalnej organizacji nadzoru bankowego w Eurosystemie można scharakteryzować za pomocą dwóch cech:

- decentralizacja kompetencji w zakresie nadzoru nad instytucjami finansowymi i pozostawienie ich na szczeblu narodowym. Zadania te realizowane są nadal przez kompetentne instytucje narodowe – banki centralne lub odrębne instytucje nadzoru bankowego i finansowego. EBC nie stał wyposażony w funkcje związane z nadzorem indywidualnych instytucji kredytowych.
- współpraca transgraniczna na rzecz harmonizacji regulacji sektora bankowego i rozwiązań prawnych dotyczących nadzoru bankowego oraz wymiany informacji.

Proces harmonizacji prawa w UE w zakresie regulacji sektora bankowego rozpoczął się na

⁴⁵ T. Padoa-Schioppa, *EMU and Banking Supervision*, Lecture at the LSE, 24 February 1999, www.ebc.org.

wiele lat przed urzeczywistnieniem idei integracji monetarnej. Prace koordynowane były dwutorowo – przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego oraz przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy Komisji Europejskiej. W prawie unijnym podstawę prawną dla regulacji sektora bankowego oraz sprawowania nadzoru nad nim stanowi Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2000/12/EC w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe⁴⁶. Zakłada ona harmonizację w zakresie niezbędnym i koniecznym, aby zapewnić wzajemne uznawanie licencji i systemów nadzoru finansowego, co umożliwi przyznanie jednolitej licencji uznawanej w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady, że nadzór sprawowany jest przez macierzyste państwo członkowskie.

W 2003 r. spośród 12 krajów Eurosystemu, pięć banków centralnych zachowało wyłączne kompetencje nadzoru nad systemem bankowym. Są nimi: Grecja, Hiszpania, Holandia, Portugalia i Włochy. W Niemczech bank centralny zaangażowany jest operacyjnie w nadzór bankowy, mimo że za nadzór formalnie odpowiedzialna jest instytucja zintegrowanego nadzoru BAFin. W pozostałych krajach funkcja nadzoru nad sektorem bankowym realizowana jest przez odrębne instytucje – nadzoru bankowego lub nadzoru nad systemem finansowym.

EBC ma bardzo ograniczony zakres funkcji w zakresie nadzoru bankowego. Rolę EBC w tym obszarze można ogólnie scharakteryzować jako doradczą i opiniotwórczą. Zadania EBC koncentrują się na analizie sytuacji w całym sektorze bankowym i rynku finansowym w strefie euro oraz wspieraniu działań na rzecz harmonizacji regulacji dotyczących sektora bankowego i finansowego.

- Art. 105.5. Traktatu stanowi, że działania ESBC powinny przyczyniać się do sprawnego prowadzenia polityki przez instytucje na szczeblu narodowym, mające kompetencje w zakresie nadzoru finansowego i stabilności systemu finansowego. Art. 105.5. Traktatu nakłada zatem na EBC zobowiązanie do współpracy z działającymi na szczeblu narodowym instytucjami nadzoru bankowego.

- Zgodnie z art. 25.1. Statutu EBC może udzielać porad i konsultacji Radzie UE, Komisji Europejskiej oraz innym kompetentnym w zakresie nadzoru finansowego władzom i instytucjom państw członkowskich, co do zakresu i realizacji prawa Wspólnotowego związanego z nadzorem nad instytucjami kredytowymi i stabilnością systemu finansowego.

- Na podstawie decyzji Rady UE, podjętych w oparciu o art. 105.6. Traktatu, EBC może wykonywać zadania szczególne, związane z polityką nadzoru nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyłączeniem instytucji ubezpieczeniowych (art. 25.2. Statutu).

Prace dotyczące zagadnień z zakresu nadzoru bankowego w Eurosystemie prowadzone są w ECB przez Departament Stabilności Finansowej i Nadzoru Bankowego oraz na szczeblu narodowym. Koordynacja tych prac odbywa się w ramach Komitetu Nadzoru Bankowego działającego przy EBC⁴⁷. Na żądanie Zarządu EBC lub Rady Naczelnej EBC, Komitet wypracowuje opinie i ekspertyzy w obszarach, w których się specjalizuje, tworząc przesłanki dla podejmowanych przez władze EBC decyzji. W jego pracach uczestniczą, oprócz przedstawicieli banków centralnych, również przedstawiciele narodowych władz nadzoru bankowego.

Wobec formalnej separacji bankowości centralnej i nadzoru bankowego w strefie euro, szczególnego znaczenia nabierają wszelkie działania, mające na celu zapewnienie sprawnej kooperacji i wymiany informacji pomiędzy bankami centralnymi i instytucjami nadzoru bankowego oraz EBC.

W marcu 2003 r. weszło w życie porozumienie pomiędzy bankami centralnymi i instytucjami nadzoru bankowego w Unii Europejskiej w sprawie zasad współpracy między nimi na wypadek konieczności działania w sytuacji kryzysowej (ang. „*Memorandum of Understanding on High Level Principles of Co-operation between The Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situation*”). Porozumienie jest elementem działań zmierzających do realizacji rekomendacji wypracowa-

⁴⁶ Dyrektywa ta ujednotniona zapisy wielu innych dyrektyw dotyczących funkcjonowania i nadzoru nad instytucjami kredytowymi w UE, które zostały wprowadzone w życie wcześniej.

⁴⁷ Komitet Nadzoru Bankowego (ang. *Banking Supervision Committee*) jest jednym z spośród 12 Komitetów działających przy EBC. Komitety tworzone są przy EBC na mocy art. 9. dokumentu „Zasady i Procedury EBC” (ang. *Rules and Procedures of the EBC, ECB 1999*). W ich pracach udział biorą przedstawiciele narodowych banków centralnych z Eurosystemu, mogą być również zaproszeni przedstawiciele banków spoza strefy euro, ale będący członkami ESBC.

nych przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy Komisji Europejskiej w specjalnym dokumencie określanym jako *Raport Brouwer'a*⁴⁸ (ang. *Report on Financial Stability and Financial Crisis Management*).

Sygnatariuszami dokumentu są EBC, wszystkie narodowe banki centralne UE i instytucje nadzoru bankowego (jeśli są odrębnymi organizacjami poza bankiem centralnym). Przewiduje się, że w momencie włączenia do UE obecnych krajów akcesyjnych również banki centralne i instytucje nadzoru bankowego z tych państw dołączą do porozumienia. Dokument ustanawia procedury wymiany informacji pomiędzy bankami centralnymi i instytucjami nadzoru bankowego w sytuacji zagrożenia kryzysem systemowym. Dostęp do pełnej informacji na temat działalności danego banku i jego powiązań z innymi instytucjami finansowymi ma kluczowe znaczenie dla podejmowania decyzji w warunkach, gdy nadzór bankowy zorganizowany jest na szczeblu krajowym, a aktywność instytucji finansowych ma charakter ponadnarodowy.

Memorandum koncentruje się na procedurach wymiany informacji, nie odnosi się natomiast do metod i instrumentów służących rozwiązywaniu kryzysu. Dokument ten nie narusza formalnych i praktycznych rozwiązań w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową obowiązujących w danym kraju. Dokument potwierdza, że problem zarządzania kryzysem w systemie finansowym strefy euro jest pozostawiony na szczeblu narodowym. Pomimo że *Memorandum* zostało podpisane również przez EBC, to jednak nie wspomina ono o roli EBC w procesie wymiany informacji w warunkach kryzysowych oraz w zarządzaniu sytuacją kryzysową w systemie.

System gwarantowania depozytów

Powstanie Eurosystemu nie miało znaczącego wpływu na model funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów bankowych i inwestycji finansowych na europejskim rynku finansowym. Podobnie jak przypadku nadzoru nad sektorem finansowym, rozwiązania w tym zakresie można scharakteryzować następująco:

- kompetencje dotyczące tworzenia i prowadzenia systemów gwarantowania depozytów oraz inwestycji na rynku finansowym pozostawione zostały na szczeblu krajowym,
- obowiązuje harmonizacja systemów krajowych pod względem podstawowych cech.

Prace nad harmonizacją systemów gwarantowania depozytów w krajach UE rozpoczęły się na długo przed utworzeniem Eurosystemu. Jeszcze w latach 80. Komisja Europejska wydała zalecenie 87/63/EC, wskazujące na potrzebę istnienia w każdym kraju UE instytucji gwarantowania depozytów bankowych. W związku z powyższym, w efekcie prac organów ustawodawczych Wspólnoty Europejskiej i poszczególnych krajów członkowskich uchwalone zostały dwie dyrektywy wprowadzające wymóg harmonizacji rozwiązań krajowych w zakresie najważniejszych zasad funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów bankowych oraz funduszy inwestycyjnych. Głównym celem było, aby każde państwo członkowskie czuwało nad utworzeniem i urzędowym uznaniem na swoim terytorium przynajmniej jednego systemu gwarancji dla depozytów bankowych i funduszy inwestycyjnych.

Harmonizacji systemów gwarantowania depozytów w UE służy także Dyrektywa 94/19/EC, dotycząca systemów gwarantowania depozytów bankowych. Nakłada ona na kraje członkowskie wymóg utworzenia (o ile wcześniej taki nie funkcjonował) funduszu gwarantowania depozytów, który miałby charakter obowiązkowy i spełniał następujące warunki:

- Wyznaczał minimalny poziom rekompensaty dla każdego deponenta w wysokości 20.000 EUR⁴⁹ (art. 7.);

⁴⁸ Economic and Financial Committee, European Commission, Economic Paper No.156, July 2001. Nazwa Raportu pochodzi od nazwiska przewodniczącego Grupy Roboczej, która opracowała Raport – Henka Brouwer'a, przedstawiciela Banku Holandii.

⁴⁹ Równowartość 20.000 ECU przed utworzeniem strefy euro.

- Obejmował gwarancjami depozyty nominowane we wszystkich walutach państw UE (art. 8.);
- Zabezpieczał deponentów oddziałów, które instytucje kredytowe kraju macierzystego utworzyły w innych państwach członkowskich (art. 4.1.);
- Zapewniał możliwość dobrowolnego przyłączenia się oddziału instytucji z innego kraju do systemu kraju goszczącego na zasadzie dodatkowego ubezpieczenia wkładów (art. 4.2.);
- Zapewniał wypłatę odszkodowania w ciągu 3 miesięcy od momentu ogłoszenia upadłości instytucji kredytowej (art. 10.);
- Nakładał obowiązek rzetelnego informowania przez instytucje finansowe o przynależności do systemu gwarantowania depozytów (art. 6.3.).

Zakres podmiotowy gwarancji został rozszerzony przez Dyrektywę 97/9/EC⁵⁰, która wprowadza obowiązek uczestnictwa w systemie gwarantowania dla instytucji świadczących usługi inwestycyjne na rynku finansowym (np. fundusze inwestycyjne). Celem jej jest zabezpieczenie minimalnego poziomu gwarantowania dla wkładów klientów funduszy inwestycyjnych. Minimalne warunki, jakie ma spełnić system gwarantowania dla inwestycji finansowych są analogiczne do tych wyznaczonych dla systemu gwarancji depozytów bankowych, określonych w dyrektywie z 1994 r.

Celem obydwu dyrektyw jest zapewnienie harmonizacji systemów gwarancyjnych w krajach Unii Europejskiej. Jednocześnie uwzględniają one w szerokim zakresie specyfikę krajowych systemów bankowych i rynków finansowych oraz historyczne uwarunkowania systemów gwarancyjnych. Dlatego systemy krajowe w UE wciąż wykazują znaczące różnicowanie, co jest dopuszczalne przez ustawodawstwo Wspólnoty. Najlepiej ilustruje to fakt, że w 12 krajach Eurosystemu obowiązują różne rozwiązania organizacyjne systemów gwarantowania:

- Występują odmienne modele administracji systemem. W 5 krajach administracja ma charakter prywatny (Austria, Finlandia, Francja, Luksemburg, Włochy), w 4 jest mieszana (Belgia, Grecja, Hiszpania, Niemcy), a w 3 publiczna (Holandia, Irlandia, Portugalia).
- Uczestnictwo w systemie gwarantowania jest obligatoryjne, jednak nie wyklucza dodatkowych form ubezpieczenia w funduszach mających charakter dobrowolny.
- Pomimo obowiązującego wszystkie kraje minimalnego poziomu wypłat, istnieją znaczne różnice w oferowanych limitach wyznaczanych przez poszczególne systemy. W 6 krajach obowiązkowe systemy gwarancyjne zabezpieczają wyższy, niż minimalny, poziom wypłacanych rekompensat (Finlandia, Francja, Irlandia, Niemcy, Portugalia, Włochy).
- Obowiązują różne zasady finansowania funduszy gwarantowania i naliczania składki – w 3 krajach składka płacona jest na zasadzie *ex post* (Holandia, Luksemburg, Włochy), a w pozostałych *ex ante* lub obowiązuje forma mieszana.
- W 5 krajach składka naliczana jest z uwzględnieniem ryzyka ponoszonego przez poszczególnych członków systemu (Finlandia, Francja, Niemcy, Portugalia, Włochy), w pozostałych systemach ryzyko nie jest uwzględniane przy naliczaniu składki.
- W 5 krajach Eurosystemu systemy gwarancyjne funkcjonują na zasadzie *risk minimizer* (Austria, Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy), w pozostałych natomiast działają jako *paybox*.

⁵⁰ Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes, Official Journal L 084, 26/03/1997).

5 Szwecja

Szwedzkie rozwiązania instytucjonalne, mające na celu zapewnienie stabilności w systemie finansowym obejmują przede wszystkim następujące podmioty:

1. Bank centralny – **Bank Szwecji** (*Riksbank*),
2. Instytucję zintegrowanego nadzoru finansowego – **Szwedzki Urząd Nadzoru Finansowego** (ang. *The Swedish Financial Supervisory Authority* – SFSA),
3. **Szwedzki System Gwarantowania Depozytów** (ang. *The Swedish Deposit Guarantee Scheme*).

Bank Centralny

W 1998 r., w celu wzmocnienia niezależnej pozycji banku centralnego znowelizowano ustawę o Banku Szwecji (ang. *The Riksbank Act*), określającą ramy prawne jego działalności. Zgodnie z jej zapisami Riksbank ma następujące zadania w obszarze dotyczącym stabilności finansowej:

- prowadzenie polityki monetarnej nakierowanej na stabilność cenową (art. 2. w rozdz. 1.),
- promowanie rozwiązań wzmacniających bezpieczeństwo i efektywność systemu płatniczego (art. 2. w rozdz. 1.),

Funkcja dbałości o stabilność systemu finansowego nie została w ustawie *explicite* przypisana Bankowi Szwecji. Jednak w praktyce stanowi ona bardzo istotne zadanie *Riksbanku*. Po doświadczeniach związanych z kryzysem bankowym, który dotknął Szwecję na początku lat 90., kwestie stabilności systemu finansowego traktowane są w tym kraju ze szczególną starannością.

Zgodnie z oficjalną interpretacją Banku Szwecji, funkcję dotyczącą wspierania bezpieczeństwa i efektywności systemu płatniczego, przypisaną Bankowi w art. 2. ustawy, należy pojmować szerzej – jako zadanie wspierania stabilności całego systemu finansowego⁵¹. Takie podejście jest uzasadnione z uwagi na fakt, że system płatniczy stanowi najważniejszy element i podstawę sprawnego funkcjonowania całego systemu finansowego. Wraz ze szwedzką instytucją nadzorczą SFSA, która koncentruje się na stabilności poszczególnych instytucji finansowych, *Riksbank* ponosi odpowiedzialność za utrzymanie stabilności w całym systemie finansowym.

Zadania w tym zakresie realizowane są w Departamencie Stabilności Finansowej. Ponadto w strukturze organizacyjnej *Riksbanku* zostało powołane specjalne ciało kolegialne – Komitet Stabilności – stanowiące forum dyskusyjne na tematy i problemy dotyczące stabilności systemu finansowego. Obradom Komitetu, który skupia pracowników różnych departamentów, przewodniczy dyrektor Departamentu Stabilności Finansowej. Posiedzenia Komitetu odbywają się 4-5 razy do roku.

Warto podkreślić, iż *Riksbank* jako drugi, po Banku Anglii, bank centralny na świecie opublikował w 1997 r. raport dotyczący stabilności finansowej pt. „Raport o rynkach finansowych” (ang. *The Financial Market Report*). Obecnie – jako Raport o stabilności finansowej (ang. *Financial Stability Report*) – wydawany jest dwa razy do roku i tłumaczony na język angielski.

W warunkach normalnych *Riksbank* ma do dyspozycji standardowe instrumenty realizacji polityki pieniężnej. Sektor bankowy zasilany jest w płynność przy użyciu operacji otwartego rynku, głównie operacji *repo* o 7-dniowym terminie zapadalności. *Riksbank* stosuje ponadto kredyt na koniec dnia (ang. *overnight credit*). Szwedzki bank centralny prowadzi system płatniczy RIX (oraz RIX-

⁵¹ *The Financial Market Report 1997:1, Chapter 1.: Functions of the Riksbank in the financial system*, Riksbank 1997.

E dla płatności w EUR) i w ramach tego systemu banki mają dostęp do kredytu technicznego w ciągu dnia (ang. *intraday credit*). Stopa rezerwy obowiązkowej stosowana obecnie przez *Riksbank* wynosi 0%.

Natomiast w warunkach wyjątkowych Bank Szwecji, zgodnie z ustawą, pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. W myśl art. 8. w rozdz. 6. w szczególnych warunkach *Riksbank* może zapewniać bankom i innym instytucjom finansowym wsparcie płynnościowe poprzez udzielanie pożyczek lub gwarancji na specjalnych zasadach.

Nadzór nad systemem finansowym

Kolejną szwedzką instytucją odpowiedzialną za utrzymanie stabilności systemu finansowego jest Szwedzki Urząd Nadzoru Finansowego (SFSA). Jest to instytucja zintegrowanego nadzoru finansowego. Została ona utworzona w 1991 r. i przejęła dotychczasowe kompetencje następujących organów:

- Komisji Nadzoru Bankowego (ang. *The Swedish Bank Inspection Board*) – instytucji nadzorującej banki i rynek kapitałowy,
- Urzędu Nadzoru nad Ubezpieczeniami (ang. *The Private Insurance Supervisory Service in Sweden*) – instytucji nadzorującej towarzystwa ubezpieczeniowe.

SFSA jest organem państwowym, nadzorującym i monitorującym podmioty działające na rynkach finansowych. Na jej czele stoi Dyrektor Generalny mianowany przez rząd. Działalność finansowana jest ze środków budżetu centralnego, natomiast podmioty nadzorowane przez SFSA wnoszą obowiązkową opłatę do budżetu państwa. Zgodnie z decyzją szwedzkiego parlamentu i rządu, podstawowy cel SFSA stanowi działanie na rzecz stabilności i efektywności systemu finansowego oraz ochrona konsumenta. W odróżnieniu od *Riksbanku*, który dba o stabilność systemu finansowego jako całości, SFSA skupia się na zapewnieniu stabilnej pozycji finansowej poszczególnych podmiotów działających na rynkach finansowych.

SFSA nadzoruje obecnie ok. 2.500 podmiotów działających w systemie finansowym, tj.:

- banki i inne instytucje kredytowe,
- podmioty rynku kapitałowego,
- giełdę papierów wartościowych i izbę rozliczeniową,
- podmioty ubezpieczeniowe, towarzystwa wzajemnej pomocy oraz brokerów ubezpieczeniowych.

Działania SFSA skoncentrowane są przede wszystkim na zapewnieniu stabilności w sektorze bankowym, z uwagi na kryzys, który dotknął ten segment systemu finansowego na początku lat 90. Szczególnemu nadzorowi ze strony SFSA poddane są instytucje uznane za systemowo ważne. Szwedzka instytucja nadzorcza nadała ten status 13 podmiotom/grupom kapitałowym, których funkcjonowanie ma szczególne znaczenie dla stabilności całego systemu finansowego. Lista tych podmiotów została publicznie udostępniona⁵², co jest specyfiką systemu szwedzkiego. Z reguły instytucje nadzoru nie publikują listy banków systemowo ważnych z uwagi na możliwość pojawienia się zachowań określanych mianem „pokusy nadużycia”.

Szwedzka instytucja nadzoru zintegrowanego współuczestniczy w tworzeniu regulacji prawnych, określających zasady działania podmiotów systemu finansowego, a także na bieżąco kontroluje ich przestrzeganie. Działania legislacyjne i kontrolne SFSA skupiają się na następujących obszarach:

- wymagania kapitałowe obowiązujące różne typy podmiotów systemu finansowego,
- dywersyfikacja ryzyka portfelowego,

⁵² Lista ta zamieszczona została w materiale informacyjnym o SFSA – *Finansinspektionen – who we are and what we do* – dostępnym na stronie internetowej tej instytucji – www.fi.se.

- kontrola wewnętrzna i zarządzanie ryzykiem,
- informacje dotyczące kondycji finansowej przedsiębiorstw oraz zasady przeprowadzania audytu zewnętrznego.

SFSA przyznaje licencje wszystkim przedsiębiorstwom świadczącym usługi finansowe, ponadto wydaje zezwolenia na wykonywanie konkretnych operacji finansowych. Szwedzka instytucja nadzorcza uprawniona jest do podejmowania różnych działań, w tym również do cofnięcia licencji w przypadku, gdy dany podmiot nie przestrzega obowiązujących go regulacji. Z uwagi na pogłębiającą się globalizację rynków finansowych, SFSA uczestniczy także w licznych działaniach o charakterze międzynarodowym, mających na celu harmonizację podstawowych reguł nadzorczych.

System gwarantowania depozytów

Formalny system gwarantowania depozytów powstał w Szwecji relatywnie późno – dopiero w następstwie kryzysu bankowego z początku lat 90. Przedtem istniał krótko (od 1992 r.) tymczasowy system gwarancyjny finansowany ze środków publicznych (ang. *blanket guarantee*). Od 1 stycznia 1996 r. zastąpiono go formalnym systemem *explicit* utworzonym zgodnie z regulacjami Dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EC.

Obecny system gwarancyjny funkcjonujący w Szwecji obejmuje:

- Szwedzki System Gwarantowania Depozytów (ang. *The Swedish Deposit Guarantee Scheme*),
- Szwedzki System Gwarancyjny dla Inwestorów (ang. *The Swedish Investor Compensation Scheme*).

Podstawę prawną funkcjonowania systemu gwarancyjnego stanowią dwa akty prawne, tj. ustawa o systemie gwarantowania depozytów (ang. *The Act 1995:1571 on the Deposit Guarantee Scheme*) oraz ustawa o systemie gwarancyjnym dla inwestorów (ang. *The Act 1999:158 on Investor Compensation Scheme*). Obydwoma szwedzkimi systemami gwarancyjnymi administruje Zarząd Gwarantowania Depozytów. Z uwagi na fakt, że członkowie Zarządu mianowani są przez rząd, administracja systemu gwarancyjnego ma charakter publiczny.

Uczestnictwo w systemie gwarantowania depozytów ma charakter obligatoryjny dla banków szwedzkich oraz instytucji rynku kapitałowego posiadających szwedzką licencję, uprawnionych do przyjmowania depozytów w oddziałach zlokalizowanych w Szwecji i innych krajach EOG. Natomiast oddziały banków zagranicznych oraz zagraniczne oddziały szwedzkich instytucji działające poza EOG mogą przystąpić do systemu na zasadzie dobrowolności.

Biorąc pod uwagę zakres uprawnień oraz rodzaj podejmowanych działań, szwedzki system gwarantowania depozytów należy określić mianem *paybox*, gdyż upoważniony jest on jedynie do wypłat depozytów gwarantowanych.

Szwedzki system gwarantuje depozyty zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, które mogą stać się dostępne dla deponenta w okresie nie przekraczającym miesiąca⁵³. Nie podlegają gwarantowaniu depozyty, których oprocentowanie uzależnione jest od wysokości rynkowych stóp procentowych⁵⁴, a także depozyty o charakterze funduszy emerytalnych (ang. *deposits saved on account as pensions*)⁵⁵. Spośród przewidzianego przez unijną dyrektywę katalogu wyłączeń podmiotowych z zakresu gwarantowania, szwedzki ustawodawca skorzystał z jednej możliwości – gwarantowaniu nie podlegają depozyty innych instytucji finansowych (m.in. depozyty międzybankowe).

⁵³ Okres jednego miesiąca nie oznacza tutaj terminu zapadalności depozytu, ale maksymalny okres dostępności zdeponowanych środków.

⁵⁴ Ich ekonomiczny charakter upodabnia je do obligacji i certyfikatów depozytowych.

⁵⁵ W Szwecji istnieje możliwość oszczędzania środków na specjalnych rachunkach, które stają się dostępne w momencie przejścia na emeryturę.

Rozwiązania przyjęte w Szwecji przewidują objęcie gwarancjami 100% wartości depozytu do wysokości 250.000 SEK (ok. 28.000 EUR) w odniesieniu do jednego deponenta.

Szwedzki system gwarantowania depozytów finansowany jest z corocznych składek wnoszonych przez banki członkowskie na zasadzie *ex ante*. Wysokość składek może wahać się od 0,1% do 0,3% sumy depozytów gwarantowanych w całym systemie, gdy wartość zgromadzonego funduszu będzie niższa niż 2,5% wartości depozytów ogółem. Planuje się, że po zgromadzeniu przez system środków w kwocie przekraczającej 2,5% wartości depozytów ogółem, opłata roczna zostanie obniżona do poziomu 0,1%. Wówczas w odniesieniu do jednej instytucji składki będą wynosiły minimum 0,06%, maksimum 0,14%⁵⁶ kwoty depozytów gwarantowanych w danej instytucji (wg stanu na koniec poprzedniego roku). Składka płacona na rzecz szwedzkiego systemu gwarantowania depozytów uzależniona jest od współczynnika wypłacalności banku – im wyższy współczynnik, tym niższa opłata. Oznacza to, że przy naliczaniu składki brany jest pod uwagę poziom ryzyka, jaki bank generuje.

Rozwiązania przyjęte w Szwecji przewidują dodatkowe źródło finansowania w przypadku, gdy zgromadzone środki nie wystarczają na wypłatę odszkodowań. Zarząd może zaciągnąć wtedy pożyczkę w Szwedzkim Urzędzie Długu Publicznego (ang. *The Swedish National Debt Office* – SNDO). SNDO jest szwedzką agencją rządową podlegającą Ministerstwu Finansów. Urząd ten zarządza długiem rządowym, w celu finansowania go możliwie najniższym kosztem. Warunki pożyczki dla szwedzkiego systemu gwarantowania ustalone są przez SNDO, jednak oprocentowanie nie może przekroczyć stopy repo ustalonej przez *Riksbank*, powiększonej o 0,25 pkt. proc..

Jeśli chodzi o inwestowanie środków zgromadzonych w systemie, to część z nich inwestowana jest na oprocentowanych rachunkach w SNDO. Zarządzanie pozostałą częścią środków powierzone pięciu zewnętrznym podmiotom – odbywa się ono na podstawie wytycznych Zarządu Gwarantowania Depozytów.

⁵⁶ Czyli 0,1% ± 0,04% jako część składki zależna od poziomu ryzyka.

6 Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii funkcja wspierania stabilności systemu finansowego realizowana jest przez następujące instytucje:

1. Bank centralny - **Bank Anglii** (ang. *The Bank of England - BoE*),
2. Instytucja zintegrowanego nadzoru finansowego – **Urząd Nadzoru Finansowego** (ang. *Financial Services Authority – FSA*),
3. **System Gwarantowania Usług Finansowych** (ang. *Financial Services Compensation Scheme – FSCS*).

Specyfiką *safety net* w Wielkiej Brytanii jest formalne zaangażowanie rządu w działania na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego, potwierdzone w oficjalnym porozumieniu pt. „*Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA*” (MoU). Dokument ten podpisany został w dniu 28 października 1997 r. w odpowiedzi na reformę infrastruktury rynku finansowego w Wielkiej Brytanii, przeprowadzonej z inicjatywy Ministerstwa Skarbu. Szczególne znaczenie miało przeniesienie funkcji nadzoru nad systemem bankowym z Banku Anglii do nowoutworzonej instytucji FSA. Zapisy *Memorandum* określają ogólne zasady współpracy pomiędzy rządem, bankiem centralnym i FSA w działaniach na rzecz stabilności finansowej. Porozumienie to definiuje zakres odpowiedzialności Banku Anglii, FSA i rządu oraz daje podstawę do wymiany informacji oraz współpracy pomiędzy instytucjami. Dokument bazuje na następujących zasadach:

- przejrzysty podział odpowiedzialności i unikanie powielania zadań – każda z instytucji odpowiada za wyznaczony jej zakres kompetencji, dlatego funkcje muszą być wyraźnie sformułowane.
- jawność – parlament i uczestnicy rynku powinni być poinformowani o zakresie odpowiedzialności poszczególnych instytucji.
- regularna wymiana informacji – zasada ta jest warunkiem koniecznym do tego, aby każda z instytucji mogła sprawnie wykonywać swoje funkcje.

Bank Centralny

Funkcje Banku Anglii w zakresie wspierania stabilności systemu finansowego uregulowane są zapisami dwóch najważniejszych dokumentów prawnych:

- ustawa o Banku Anglii z 1998 r. (ang. *The Bank of England Act.*),
- oficjalne porozumienie pomiędzy rządem, Bankiem Anglii i FSA – „*Memorandum of understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA*”.

Ostatnia nowelizacja ustawy o Banku Anglii z czerwca 1998 r. w istotnym zakresie zreformowała funkcjonowanie Banku Anglii⁵⁷. Dotyczyło to również zadań dotyczących wspierania stabilności systemu finansowego. Podstawową zmianą było przeniesienie odpowiedzialności za nadzór bankowy do odrębnej instytucji nadzoru finansowego – FSA.

⁵⁷ Ustawa dała m.in. statutowe podstawy do powołania Rady Polityki Pieniężnej (ang. *Monetary Policy Council*) – ciała kolegiального odpowiedzialnego za podstawowe decyzje z zakresu polityki pieniężnej.

Pomimo zmiany kompetencji, Bank Anglii zachował funkcję dbałości o stabilność systemu finansowego. Potwierdził to oficjalnie Minister Skarbu Wielkiej Brytanii w liście do Prezesa Banku Anglii z 20 maja 1997 r.⁵⁸, jednak nie zostało to zapisane w ustawie o Banku Anglii. Funkcja banku centralnego w zakresie wspierania stabilności systemu finansowego została potwierdzona *explicite* w *Memorandum of Understanding*. Rozdział drugi *Memorandum* precyzuje zadania Banku Anglii, które służyć mają wspieraniu stabilności całego systemu finansowego. Obejmują one w szczególności:

- działania na rzecz stabilności cen,
- dbałość o infrastrukturę rynków finansowych, a w szczególności system płatniczy. W ramach realizacji funkcji banku banków, Bank Anglii jest odpowiedzialny za sprawne i efektywne funkcjonowanie systemu płatniczego oraz działania na rzecz ograniczenia ryzyka systemowego., Ze względu na szczególną rolę pełnioną w systemie płatniczym, Bank Anglii ma możliwość najszybszego zidentyfikowania potencjalnych problemów pojawiających się w rozliczeniach, które mogą być pierwszym sygnałem poważniejszych zagrożeń w sektorze bankowym,
- bieżące analizy i badania systemu finansowego oraz działania na rzecz jego rozwoju,
- realizacja funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w sytuacji, gdy zagrożona jest stabilność całego systemu finansowego.

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

Jednocześnie w strukturach Banku Anglii utworzono pion organizacyjny, którego zadania koncentrują się na zagadnieniach stabilności finansowej. Wiceprezes Banku Anglii, nadzorujący ten pion, jest jednocześnie członkiem Zarządu FSA. Prace prowadzone w Banku Anglii w obszarze dotyczącym stabilności systemu finansowego koordynowane i nadzorowane są przez funkcjonujące w ramach Banku ciało kolegialne – Komitet Stabilności Finansowej (ang. *Financial Stability Committee*), na którego czele stoi Prezes Banku Anglii.

Od 1996 r. Bank Anglii, jako pierwszy bank centralny na świecie, rozpoczął publikację Raportu o stabilności systemu finansowego (ang. *Financial Stability Review*). Publikacje te stanowią jedną z form prezentacji wyników analiz i badań prowadzonych w Banku Anglii na temat funkcjonowania systemu finansowego w Wielkiej Brytanii i na świecie oraz pojawiających się ryzyk w systemie. Raporty publikowane są dwa razy do roku – w czerwcu i grudniu.

W warunkach normalnych Bank Anglii zarządza płynnością w systemie bankowym przy użyciu operacji otwartego rynku. Z uwagi na fakt, że w Wielkiej Brytanii nie funkcjonuje klasyczny system rezerwy obowiązkowej, brak jest swobodnego bufora płynności⁵⁹. Banki mogą kończyć dzień rozliczeniowy z zerowym saldem na rachunku, jednak z reguły starają się utrzymywać pewną nadwyżkę. Bank Anglii, w celu dostarczenia bankom płynności przeprowadza operacje otwartego rynku nawet kilka razy dziennie. Operacje prowadzone są za pośrednictwem transakcji repo (rzadziej *outright*), które zabezpieczone są odpowiednimi, akceptowanymi przez Bank Anglii papierami wartościowymi. Jeśli na koniec dnia występuje na rynku niedobór płynności, bank centralny przeprowadza transakcje *repo* O/N z bankami rozliczeniowymi. Transakcje te są normalnie zawierane po oficjalnej stopie repo powiększonej o 150 punktów bazowych.

Bank Anglii jest partnerem i udziałowcem w największym w kraju i drugim, co do wielkości na świecie (po amerykańskim *Fedwire*), systemie płatniczym CHAPS⁶⁰, opartym na rozrachunku brutto. Kredyt dla płatności w ciągu dnia udzielany jest przez Bank Anglii w formie operacji repo.

⁵⁸ List został opublikowany w Biuletynie Kwartalnym Banku Anglii z sierpnia 1997 r., s. 244-45. (ang. *Quarterly Bulletin* August 1997)

⁵⁹ Taką rolę pełni w większości krajach uśredniony system rezerwy obowiązkowej. Banki zobligowane są do utrzymywania średnio w miesiącu określonego stanu środków na rachunkach bieżących w banku centralnym. Daje im to możliwość swobodnego regulowania stanu w poszczególnych dniach okresu rezerwowego. W Wielkiej Brytanii obowiązują depozyt gotówkowy (ang. *cash ratio deposit*). Jest to depozyt, który banki muszą utrzymywać w Banku Anglii. Jego kwota naliczana jest raz na pół roku według stopy 0,15% w stosunku do określonych pozycji pasywów banku.

⁶⁰ CHAPS (ang. *Clearing House Automated Payment System*). System płatniczy dla płatności w GBP oparty na rozrachunku brutto. Od stycznia 1999 r. dodatkowo istnieje CHAPS Euro - dla płatności w euro. Oba systemy są ze sobą zintegrowane.

Opisane powyżej operacje dotyczą sytuacji, gdy rynek funkcjonuje normalnie. W przypadku, gdy zagrożona jest stabilność całego systemu finansowego art. 2. oraz art. od 11. do 13. *Memorandum* wyznaczają Bankowi Anglii funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zgodnie z zapisami *Memorandum* Bank Anglii powinien udzielić niezwłocznie, w porozumieniu z FSA, wsparcia finansowego zagrożonej instytucji lub instytucjom kredytowym. W warunkach nadzwyczajnych – gdy istnieje konieczność udzielenia przez bank centralny wsparcia płynnościowego zagrożonemu bankowi – rodzaj operacji, typ akceptowanych zabezpieczeń oraz sposób ich wyceny zależą od indywidualnych warunków i decyzji, która powinna być wypracowana na bieżąco w zależności od specyfiki sytuacji. Nie obowiązują formalne procedury, które wyznaczałyby zasady dla nadzwyczajnych operacji zasilających pojedyncze banki lub system bankowy.

Memorandum nakłada na Bank Anglii, FSA i rząd wymóg ścisłej współpracy oraz wymiany informacji w takim przypadku. Dokument podkreśla, że zaangażowanie rządu ma bardzo istotne znaczenie dla sprawnego działania systemu w praktyce. Gdy konieczne jest użycie środków finansowych na działania naprawcze lub ratujące bank bądź system bankowy, rząd jako dysponent środków publicznych musi być na bieżąco informowany. Rząd jest też stroną rozstrzygającą o udzieleniu wsparcia finansowego lub gwarancji na zobowiązania zagrożonych banków. Rząd zawsze może podjąć decyzję o odmowie udzielenia wsparcia (MoU p. 13.).

Nadzór nad systemem finansowym

Do 1997 r. nadzór nad sektorem bankowym w Wielkiej Brytanii sprawował Bank Anglii, natomiast pozostałe segmenty rynku finansowego były regulowane i nadzorowane przez odrębne instytucje. W maju 1997 r. Minister Skarbu zapowiedział reformę infrastruktury rynku finansowego w Wielkiej Brytanii. Została wówczas podjęta decyzja o połączeniu działalności związanej z nadzorem bankowym i regulacją innych segmentów rynku finansowego w jedną instytucję. Pierwszy etap integracji został zakończony w czerwcu 1998 r., kiedy odpowiedzialność za nadzór bankowy została formalnie i praktycznie przekazana z Banku Anglii do FSA.

Od 1 grudnia 2001 r. na mocy ustawy o rynkach i usługach finansowych (ang. *The Financial Services and Markets Act 2000*) FSA ostatecznie przejęła funkcje instytucji regulujących pozostałe segmenty rynku finansowego:

- instytucji regulującej i nadzorującej sektor oszczędnościowych kas budowlanych (ang. *Building Societies Commission*),
- instytucji regulujących i nadzorujących działalność funduszy emerytalnych, firm ubezpieczeniowych i funduszy inwestycyjnych, np. *Friendly Societies Commission*, *Investment Management Regulatory Organisation*, *Personal Investment Authority*, *Register of Friendly Societies* oraz
- instytucji regulującej rynek papierów wartościowych i instrumentów pochodnych (ang. *Securities and Futures Authority*).

Obecnie FSA jest organem zintegrowanego nadzoru dla instytucji działających we wszystkich segmentach rynku finansowego Wielkiej Brytanii:

- banków,
- firm ubezpieczeniowych,
- funduszy inwestycyjnych.

Jej działalność reguluje ustawa o rynkach i usługach finansowych. Dodatkowo FSA, jako instytucja będąca jednym z trzech sygnatariuszy *Memorandum of Understanding* podlega zasadom współpracy z Bankiem Anglii i rządem w zakresie działań na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego.

Do podstawowych zadań FSA należy:

- licencjonowanie instytucji finansowych,

- nadzór ostrożnościowy nad instytucjami systemu finansowego (instytucje finansowe, giełdy papierów wartościowych, systemy rozliczeniowe i płatnicze),
- ustanawianie standardów ostrożnościowych dla instytucji finansowych (większość z nich jest determinowana dyrektywami UE oraz jest wynikiem negocjacji międzynarodowych, np. w ramach Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, którego Wielka Brytania jest członkiem).
- konsultacje w zakresie regulacji systemu finansowego i ich wpływu na rynek,
- podejmowanie działań dyscyplinarnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności firm sektora finansowego,
- podejmowanie wraz z Bankiem Anglii i w porozumieniu z rządem działań w przypadku wystąpienia na rynku zagrożenia o charakterze systemowym – zgodnie z zapisami MoU (p.11-13).

FSA jest organizacją niezależną, pozarządową i nie otrzymuje żadnej formy wsparcia finansowego ze strony instytucji publicznych i rządowych. Finansowana jest ze składek instytucji sektora finansowego, podlegających nadzorowi i regulacjom FSA.

Wszyscy członkowie Zarządu FSA powoływani są przez Ministra Skarbu, zatem administracja systemu ma charakter publiczny. Zarząd FSA składa się z prezesa, trzech dyrektorów wykonawczych (ang. *executive directors*) oraz 11 dyrektorów zwyczajnych (ang. *non-executive directors*). Jednym z członków Zarządu FSA jest zastępca Prezesa Banku Anglii odpowiedzialny za pion stabilności finansowej w Banku. Za bieżącą działalność operacyjną FSA odpowiedzialny jest Zarząd Wykonawczy (ang. *Executive Management*), w którego skład wchodzi prezes, trzech dyrektorów wykonawczych oraz przedstawiciel Banku Anglii zasiadający w Zarządzie FSA. Dyrektorzy zwyczajni sprawują ogólny nadzór nad efektywnością i kosztami działalności FSA, ustalają oni również wynagrodzenia dla dyrektorów wykonawczych Zarządu. Wśród członków Zarządu FSA są przedstawiciele FSA oraz przedstawiciele sektora finansowego (w tym banków komercyjnych i innych instytucji rynku finansowego).

System gwarantowania depozytów

Fundusz Ochrony Depozytów Bankowych (ang. *Deposit Protection Fund – DPF*) w Wielkiej Brytanii został utworzony w 1982 r. a następnie został zmodyfikowany w 1995 r. w związku z dostosowaniem do wytycznych Dyrektywy 94/19/EC.

Wraz z integracją instytucji nadzoru nad systemem finansowym, od 1 grudnia 2001 r. działa nowa instytucja gwarantowania wkładów klientów różnych instytucji finansowych (nie tylko banków) – System Gwarantowania Usług Finansowych (ang. *Financial Services Compensation Scheme – FSCS*). Została ona powołana do życia na mocy ustawy o rynkach i usługach finansowych. FSCS obejmuje systemem gwarancji trzy segmenty rynku finansowego:

- banki,
- firmy ubezpieczeniowe,
- fundusze inwestycyjne.

FSCS przejął funkcje ubezpieczenia depozytów bankowych od DPF oraz funkcje ubezpieczenia innych niż banki instytucji finansowych od pozostałych programów gwarancyjnych, takich jak:

- *Building Societies Investor Protection Scheme*,
- *The Deposit Protection Scheme*,
- *The Policyholders Protection Scheme*,
- *The PIA Indemnity Scheme*,
- *The Section 43 Scheme*.

Bilanse tych instytucji zostały przeniesione do nowoutworzonej FSCS, która przejęła odpowiedzialność za ich zobowiązania.

Charakter administracji brytyjskiego systemu gwarancyjnego określić można jako publiczny. FSCS kieruje Zarząd, który składa się z 10 członków. Wszyscy członkowie Zarządu powoływani są przez FSA. Ponadto, powołanie i odwołanie Prezesa Zarządu wymaga wcześniejszej akceptacji Ministra Skarbu.

Uczestnictwo w systemie gwarantowania jest obowiązkowe dla wszystkich instytucji finansowych działających na terenie Wielkiej Brytanii, które uzyskały licencję i nadzorowane są przez FSA, oraz ich oddziałów funkcjonujących na obszarze EOG. Obowiązkowo uczestniczą w nim również oddziały instytucji finansowych spoza EOG działające na terenie Wielkiej Brytanii. Natomiast instytucje finansowe operujące na rynku brytyjskim, które podlegają jurysdykcji swoich macierzystych krajów z obszaru EOG mogą uczestniczyć w systemie brytyjskim na zasadzie dobrowolności.

Z punktu widzenia zakresu działań podejmowanych przez FSCS, system funkcjonuje jako **paybox**. Oznacza to, że obejmuje on tylko wypłatę odszkodowań i nie przewiduje żadnych dodatkowych działań, np. realizacji programów naprawczych w stosunku do instytucji problemowej.

Gwarancjami objęte są środki osób prywatnych oraz firm zakwalifikowanych do grupy małych przedsiębiorstw⁶¹, w walucie krajowej i w walutach obcych. Wysokość wypłacanych rekompensat podlega zasadzie koasekuracji i jest ograniczona limitami, których poziom zależy od rodzaju inwestycji na rynku finansowym:

- w przypadku roszczeń wobec instytucji przyjmujących depozyty, tzn. banków, oszczędnościowych kas budowlanych (ang. *building societies*) – w 100% wypłacana jest kwota 2.000 GBP i 90% z kwoty 33.000 GBP. Maksymalny poziom wypłaconych środków wynosi 31.700 GBP.
- w przypadku roszczeń wobec firm ubezpieczeniowych – wypłata zależy od formy ubezpieczenia:
- w przypadku ubezpieczeń obowiązkowych roszczenie wypłacane jest w 100%,
- w przypadku innych ubezpieczeń (np. na życie, majątkowych i ogólnych) w 100% wypłacana jest kwota pierwszych 2.000 GBP i 90% z pozostałej kwoty roszczenia.
- w przypadku roszczeń wobec funduszy inwestycyjnych – w 100% wypłacane są środki z pierwszych 30.000 GBP i w 90% środki z następnych 20.000 GBP. Maksymalna kwota wypłaconego odszkodowania wynosi 48.000 GBP.

FSCS finansowany jest ze składek instytucji, które objęte są systemem gwarantowania. Biorąc pod uwagę sposób wnoszenia składek na rzecz FSCS, system brytyjski łączy elementy finansowania typu *ex post* i *ex ante*. Banki przystępujące do systemu gwarantowania zobowiązane są wnieść opłatę wstępną. Bezpieczny poziom funduszu określony został na poziomie 5 – 6 mln GBP. W przypadku, gdy wielkość funduszu spadnie poniżej tego poziomu, FSCS może nałożyć opłaty dodatkowe. Jeżeli natomiast wypłaty odszkodowań przekroczą 5 mln GBP, banki wnoszą opłaty specjalne.

W ramach przyjętych zasad obowiązują limity dla poziomu składek, które nie mogą być przekroczone:

- dla instytucji bankowych – 0,3% kwoty zgromadzonych depozytów,
- dla firm ubezpieczeniowych – 0,8% wartości rocznych wpływów netto ze składek ubezpieczeniowych,
- dla funduszy inwestycyjnych – 400 mln GBP rocznie.

Z punktu widzenia pobieranych składek fundusz FSCS jest podzielony na 3 fundusze wewnętrzne, na których gromadzone są składki z trzech głównych grup instytucji finansowych – (1) instytucji przyjmujących depozyty (ang. *accepting deposits*), (2) działalności ubezpieczeniowej (ang. *insurance business*) i (3) dla inwestycji finansowych (ang. *designated investment*). Instytucje podlegające systemowi gwarancji klasyfikowane są do odpowiednich grup kontrybucyjnych na podstawie rodzaju licencji przyznanej przez FSA. W przypadku konieczności wypłaty odszkodowań środki zgromadzone w ramach jednego podsystemu mogą być transferowane na wypłaty z tytułu roszczeń pomiędzy trzema wewnętrznymi funduszami. Za zgodą FSA, FSCS może zaciągać krótkoterminowe pożyczki na rynku finansowym.

⁶¹ Roczne obroty poniżej 1 mln GBP.

7 Japonia

Siatka bezpieczeństwa systemu finansowego w Japonii składa się z czterech głównych elementów:

1. Banku centralnego – **Banku Japonii** (ang. *Bank of Japan – BoJ*),
2. Instytucji zintegrowanego nadzoru finansowego – **Agencji Usług Finansowych** (ang. *Financial Services Agency – FSA*),
3. Systemu gwarantowania depozytów – **Korporacji Gwarantowania Depozytów** (ang. *Deposit Insurance Corporation – DIC*),
4. **Rządu** reprezentowanego przez Premiera, Szefa Kancelarii Premiera, ministra odpowiedzialnego za stabilność finansową oraz Ministra Finansów.

W sytuacji potencjalnego zagrożenia kryzysem wszystkie wymienione wyżej instytucje, za wyjątkiem DIC, wspólnie oceniają czy jest to zagrożenie systemowe. Spotkanie odbywa się w formie debaty na temat kryzysu finansowego⁶² (ang. *Conference for Financial Crisis*). W przypadku, gdy zagrożenie uważa się za systemowe, tj. gdy upadek banku może spowodować negatywne skutki dla systemu finansowego i stabilności finansowej oraz dla gospodarki, podejmowane są odpowiednie środki zaradcze występujące w trzech możliwych opcjach:

- zasilenie w kapitał,
- specjalne wsparcie finansowe przez DIC oraz
- tymczasowa nacjonalizacja.

Dla przeciwdziałania sytuacji zagrożenia w systemie finansowym w pierwszej kolejności wykorzystywane są środki ze składki ubezpieczeniowej w systemie gwarantowania depozytów gromadzonej w DIC. Jeśli nie będą wystarczające, nakłada się na instytucje finansowe obowiązek odprowadzenia dodatkowej składki specjalnej⁶³. W następnym etapie uruchamiane są środki publiczne. Potrzeba użycia funduszy publicznych uzasadniana jest założeniem, że system finansowy stanowi podstawę funkcjonowania całej gospodarki. W Japonii istnieje społeczne przyzwolenie na wykorzystywanie środków publicznych w działaniach naprawczych podejmowanych na rzecz instytucji finansowych. Dodatkowo, w przypadku wystąpienia w systemie gwarantowania depozytów problemów z płynnością (wynikających zazwyczaj z okresowego niedopasowania struktury wpływów i wydatków), DIC może emitować obligacje. Uzupelnienie funduszy może być dokonane również za sprawą pomostowego finansowania przez prywatne instytucje finansowe lub Bank Japonii.

Bank Centralny

Wraz z reformą systemu finansowego państwa i wprowadzeniem nowych przepisów dotyczących działalności BoJ w 1998 r., Bank Japonii uzyskał niezależność. Jego działalność regulowana jest ustawą o Banku Japonii z 1997 r. (ang. *The Bank of Japan Law*).

Bank Japonii zgodnie z art. 1.1. i art. 2. ustawy o BoJ zobowiązany jest do prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej, która powinna być skierowana, poprzez osiągnięcie stabilności cen, na

⁶² Debata odbywa się pod przewodnictwem Premiera. Udział w niej biorą Szef Gabinetu, minister odpowiedzialny za stabilność finansową, Minister Finansów, Komisarz FSA oraz Prezes Banku Japonii.

⁶³ Pojęcie składki specjalnej jest wyjaśnione w części poświęconej systemowi gwarantowania depozytów.

zapewnienie trwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Jednocześnie celem banku centralnego, według art. 1.2. ustawy, jest zapewnienie płynności rozliczeń transakcji między bankami komercyjnymi i innymi instytucjami finansowymi, przez co przyczynia się on do utrzymania sprawności działania systemu finansowego.

W ustawie nie zawarto zapisu *explicite* o zadaniu wspierania stabilności systemu finansowego. W strukturach BoJ funkcjonuje Departament Systemu Finansowego i Płatniczego, którego zadaniem jest opracowywanie i projektowanie działań mających na celu utrzymywanie sprawności działania systemu płatniczego i całego systemu finansowego. Bank Japonii prowadzi system płatniczy BOJ-NET. Od 2001 r. system rozrachunku netto został zastąpiony przez system RTGS.

Zgodnie z ustawą Bank Japonii pełni formalnie funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. BoJ może zasilać w płynność system bankowy w warunkach nadzwyczajnych na trzy różne sposoby:

- Pierwszy dotyczy **doraźnych pożyczek dla instytucji finansowych** (art. 37. ustawy). W ramach wsparcia płynnościowego Bank Japonii może udzielić instytucjom finansowym kredytu bez zabezpieczenia (w warunkach normalnej aktywności wymagane jest zabezpieczenie) na określony w innych regulacjach termin. Taki kredyt udzielany jest w przypadku, gdy instytucja finansowa nieoczekiwanie doświadczy tymczasowego niedoboru środków niezbędnych do dokonania wymagalnych płatności, z powodu przypadkowych zdarzeń. Włączono tu także problemy z systemem komputerowym, które mogą utrudnić przeprowadzenie operacji rozliczenia pomiędzy instytucjami finansowymi, jeśli niedobory środków nie zostałyby szybko pokryte, pod warunkiem, że środki te byłyby konieczne do zapewnienia płynności rozliczeń pomiędzy instytucjami finansowymi. O udzieleniu kredytu Bank Japonii powinien niezwłocznie poinformować Premiera i Ministra finansów.

- Drugi sposób stosowany jest w przypadku **potrzeby utrzymania sprawności systemu finansowego** (art. 38.). Premier i Minister Finansów może zwrócić się do Banku Japonii z prośbą o prowadzenie działań niezbędnych do utrzymania sprawności systemu finansowego, łącznie z udzielaniem kredytów na specjalnych warunkach, jeśli uznane zostałyby jako konieczne do zapewnienia tej sprawności, po uwzględnieniu zgodności takiego działania z innymi przepisami i regulacjami w innych sprawach, dla których powstałe w systemie bankowym problemy mogą okazać się istotne. Przepis ten stanowi podstawę prawną do aktywnego działania BoJ w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji w celu zapewnienia stabilności finansowej w systemie.

- Ostatnią możliwością stanowi działalność banku centralnego służąca **zapewnieniu płynności rozliczeń** (art. 39.). Zgodnie z tą regulacją, na podstawie zezwolenia Premiera i Ministra Finansów, BoJ może prowadzić działania zasilające mające na celu zwiększenie płynności rozliczeń pomiędzy instytucjami finansowymi.

W sytuacjach zagrożenia systemowego Bank Japonii zasilat dotychczas w płynność system bankowy lub banki zagrożone realizując funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji zgodnie z art. 38. Zabezpieczenie dla tych kredytów stanowiły środki DIC przeznaczone na specjalną pomoc finansową.

W warunkach normalnych BoJ zasila rynek w płynność głównie za pomocą operacji otwartego rynku typu *outright* lub *repo*. Przedmiotem operacji prowadzonych przez BoJ mogą być zarówno obligacje i bony skarbowe, jak i papiery dłużne przedsiębiorstw.

Regulacji płynności na japońskim rynku finansowym służy także system rezerwy obowiązkowej, choć nie ma on istotnego znaczenia w praktyce. Odniesienie do tego instrumentu polityki pieniężnej znajduje się w ustawie o Banku Japonii, w art. 15.3. poświęconym zakresowi zadań i odpowiedzialności zarządu BoJ. Natomiast szczegóły związane z kwestiami rezerwy obowiązkowej reguluje ustawa o systemie rezerw obowiązkowych z 1957 r. (ang. *The Law Concerning Reserve Deposit Requirement System*). Regulacja stanowi, że Bank Japonii może nałożyć, zmienić lub znieść stopę rezerwy obowiązkowej w przypadku, gdy takie dostosowanie uznane jest za konieczne dla osiągnięcia celu prowadzonej polityki. Wysokość stopy rezerwy obowiązkowej może wynieść maksymalnie 20%, jednakże poziom stosowany w praktyce waha się od 0,05% do 1,75% w zależności od instytucji finansowej oraz kwoty depozytów.

W 2001 r. BoJ uruchomił kredyt uzupełniający typu lombardowego, który jest oprocentowany według oficjalnej stopy dyskontowej. Kredyt ten pozwala zasilać banki z ich inicjatywy. Poza tym in-

stytucje finansowe w ramach systemu płatniczego BOJ-NET mają możliwość przekraczania stanu konta w formie kredytu technicznego w ciągu dnia (ang. *intraday*). Celem tego instrumentu jest usprawnienie przebiegu rozliczeń na rynku międzybankowym.

Nadzór nad systemem finansowym

W 1998 r. w Japonii utworzona została instytucja zintegrowanego nadzoru nad systemem finansowym – Agencja Nadzoru Finansowego (FSA). Po reorganizacji w 2000 r. została ona przekształcona w Agencję Usług Finansowych – również FSA. Miejsce i charakter instytucji nadzoru w strukturach państwa zmieniało się kilkakrotnie od momentu jej powołania. Od 2001 r. FSA tworzy całkowicie odrębną instytucję podlegającą rządowi. Na jej czele stoi Minister ds. usług finansowych, jego zastępca oraz Komisarz i zastępca Komisarza ds. zagranicznych.

FSA jest odpowiedzialna za zapewnienie stabilności japońskiego systemu finansowego, ochronę depozytów, politykę zabezpieczania akcjonariuszy i inwestorów oraz nadzorowanie działalności i dokonywanie inspekcji w instytucjach finansowych sektora prywatnego (m.in. bankach, firmach ubezpieczeniowych, przedsiębiorstwach finansowych). Do jej zadań należy planowanie i wdrażanie regulacji dotyczących systemu finansowego, ustalanie zasad obrotu na rynku papierów wartościowych, normowanie standardów księgowości, nadzorowanie biegłych rewidentów oraz audyt firm finansowych.

Warto zaznaczyć, że przed reformą w 1998 r., główną rolę w japońskim systemie finansowym odgrywało Ministerstwo Finansów (MF). Oprócz standardowo realizowanych zadań, MF było odpowiedzialne za warunki funkcjonowania systemu, monitorowało i kontrolowało działalność wszystkich prywatnych i publicznych instytucji finansowych w kraju, przyznawało licencje oraz sprawowało funkcje nadzorcze nad działalnością bankową. Było też odpowiedzialne za ustalanie polityki pieniężnej, nadzorowało działalność banku centralnego, wyznaczało nawet limity dla emisji banknotów. Ówczesny nadzór bankowy, sprawowany przez MF, opierał się na instrukcjach i wytycznych administracyjnych stosowanych w granicach kompetencji MF, indywidualnie w stosunku do poszczególnych trudnych przypadków banków, zamiast na konkretnych, jasno sformułowanych zasadach nadzorczych, jak odbywa się to powszechnie na świecie. Nadzór był słaby i nieefektywny – władze pobłażliwie traktowały banki i podejmowane przez nie działania.

Specyfiką japońskiego systemu bankowego jest fakt, że zasady adekwatności kapitałowej, zgodnie z porozumieniem Bazylea I, obowiązują (od marca 1993 r.) jedynie japońskie banki działające na rynku międzynarodowym. Banki operujące wyłącznie na krajowym rynku finansowym obowiązują mniej restrykcyjne normy dotyczące adekwatności kapitałowej.

System gwarantowania depozytów

Na podstawie ustawy o ubezpieczeniu depozytów z 1971 r (ang. *Deposit Insurance Law*) utworzono system ochrony depozytów oraz powołano do życia Korporację Gwarantowania Depozytów (DIC). Udziałowcami w równych częściach był rząd, bank centralny i prywatne instytucje finansowe (przede wszystkim duże banki komercyjne).

Zarząd DIC składa się z prezesa, 4 zastępców oraz maksymalnie 8 członków. Powołuje ich prezes DIC za aprobatą Premiera i Ministra Finansów. Taki sposób powoływania Zarządu kwalifikuje go do administracji publicznej. Do udziału w spotkaniach Zarządu DIC powinny być upoważnione również osoby wytypowane przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Uczestnikami systemu gwarantowania depozytów są obligatoryjnie wszystkie depozytowe instytucje finansowe. Gwarancje nie obejmują jednak rządowych instytucji finansowych, zagranicznych oddziałów banków japońskich oraz oddziałów banków zagranicznych działających na terytorium Japonii.

Zakres gwarantowania obejmuje rachunki bieżące, długoterminowe obligacje banków w portfelach klientów, oszczędności związane z inwestycjami w funduszach emerytalnych. Wyłączone zostały depozyty w walutach obcych, certyfikaty depozytowe, depozyty Banku Japonii oraz innych instytucji finansowych, a także depozyty DIC. Gwarancjom nie podlegają depozyty złożone przez właścicieli banku, środki złożone anonimowo oraz długoterminowe obligacje banków nie będące w posiadaniu klientów banków.

Wraz ze zmianami sytuacji na rynku – pogłębianie się zapaści gospodarczej i zjawisk kryzysowych w systemie bankowym – w roku 2001 i 2002 dokonano zmian w zakresie gwarantowania depozytów mających na celu poprawę skuteczności siatki bezpieczeństwa. Od 1996 r. tymczasowo – w założeniach do maja 2001 r. – zniesiono obowiązujące Korporację Gwarantowania Depozytów limity zwrotu kwot depozytów, co oznaczało, że Korporacja ponosiła pełną odpowiedzialność finansową za wszystkie straty wygenerowane przez zbankrutowane banki, a deponentom zapewniała pełne gwarantowanie wkładów. W czerwcu 2001 r. termin gwarantowania pełnych kwot z tytułu depozytów przesunięto do marca 2002 r. Dodatkowo uchwalono też wprowadzenie obowiązującej od kwietnia 2002 r. podstawowej sumy gwarantowania w wysokości maksymalnie 10 mln JPY na jednego deponenta w jednej instytucji finansowej, która w razie wypłaty będzie powiększona o kwotę odsetek. Limit wielkości obowiązywał inne depozyty, jak depozyty terminowe, oszczędności ratalne, środki powierzone z zagwarantowaną kwotą podstawową. Jednakże dla depozytów bieżących i rachunków oszczędnościowych pełna gwarancja miała obowiązywać do marca 2003 r. W latach następnym również dla tego rodzaju depozytów obowiązywać miała koasekuracja.

W grudniu 2002 r. zrewidowano system gwarantowania depozytów i wydłużono terminy obowiązujących gwarancji. Według najnowszych regulacji depozyty bieżące i rachunki oszczędnościowe objęte zostały pełną gwarancją do marca 2005 r. Od kwietnia 2005 r. w pełni gwarantowane będą jedynie depozyty nieoprocentowane, np. depozyty bieżące. Dla depozytów terminowych i pozostałych obowiązuje limit w wysokości 10 mln JPY na deponenta w każdej instytucji finansowej⁶⁴.

Japoński system gwarantowania depozytów obejmuje szeroki wachlarz działań w zakresie wspierania stabilności finansowej podejmowanych przez DIC. Funkcje i obowiązki Korporacji znacznie wykraczają poza wypłatę gwarantowanych środków, co oznacza że należy ona do instytucji gwarancyjnych typu *risk minimizer*.

W systemie ochrony deponentów możliwe są dwie metody działania w przypadku utraty wypłacalności instytucji finansowej:

wypłata depozytów gwarantowanych – w przypadku, gdy sytuacja instytucji finansowej wymaga zawieszenia i likwidacji zgodnie z prawem upadłościowym, DIC jest odpowiedzialna za bezpośrednią wypłatę indywidualnym deponentom gwarantowanych środków. Metoda ta zazwyczaj generuje większe koszty, dlatego zalecane jest – na ile to możliwe – unikanie jej stosowania.

wsparcie finansowe – stosowane, gdy pewne funkcje lub formy działalności zagrożonej instytucji są transferowane do instytucji w lepszej sytuacji finansowej. W tym przypadku DIC udziela pomocy finansowej instytucji przejmującej. Przy czym wyróżnia się wsparcie finansowe zwykłe – gdy środki na nie przeznaczone mieszczą się w granicach potencjalnych kosztów wypłaty oraz wsparcie specjalne – jeśli pomoc Korporacji jest większa.

Zaangażowanie się w pomoc finansową DIC w przypadku fuzji, przejęcia czy innej formy transferu działalności finansowej lub jej części służyć ma zapewnieniu płynności całej operacji oraz ochronie deponentów podczas jej trwania. Wsparcie DIC może przybierać następujące formy:

- dotacja – zasilenie kapitałowe,
- pożyczka lub zdeponowanie funduszy,
- nabycie aktywów,

⁶⁴ Takie same reguły ochrony deponentów obowiązują w drugim systemie gwarantowania SICAF, obejmującym spółdzielcze instytucje finansowe działające na potrzeby rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa.

- udzielenie gwarancji,
- pokrycie zadłużenia,
- zakup akcji uprzywilejowanych,
- udział w pokryciu strat.

W realizacji powierzonych zadań Korporację Gwarantowania Depozytów wspierają trzy utworzone w ostatnich latach i istotne dla stabilności finansowej instytucje, których DIC jest właścicielem:

1. Korporacja Zarządzająca Aktywami Niskiej Jakości (ang. *The Resolution and Collection Corporation – RCC*) utworzona w 1999 r., której zadaniem jest m. in. nabywanie i zarządzanie aktywami niskiej jakości ze zbankrutowanych instytucji, przejmowanie aktywów niskiej jakości od silnych banków, nabywanie akcji od banków w celu podniesienia ich współczynników wypłacalności.

2. Japoński Bank Pomostowy (ang. *Bridge Bank of Japan – BBJ*) utworzony w 2002 r. w celu tymczasowego przejmowania działalności banków zagrożonych pod zarządem specjalnym na czas znalezienia dla nich docelowej instytucji, do których ostatecznie zostaną przetransferowane ich interesy.

3. Japońska Korporacja Odbudowy Przemysłowej (ang. *Industrial Revitalization Corporation of Japan – IRCJ*) utworzona w 2003 r. w celu wspierania odbudowy tych firm, które mimo dobrego zarządzania zasobami zaciągnęły znaczne kredyty. Korporacja ma skupować ich długi od instytucji finansowych uwzględniając sytuację finansową w branżach. Stabilność systemu finansowego będzie wspierana poprzez zbywanie aktywów niskiej jakości przez instytucje finansowe.

Wraz ze zmianami w funkcjonowaniu systemu gwarantowania depozytów, takiemu procesowi ulegała również składka ubezpieczeniowa. W latach 1996 – 2001 pierwotnie pojedyncza składka została podzielona na dwie części: składkę podstawową i składkę specjalną. Składka podstawowa finansowała zwykle operacje systemu gwarantowania depozytów, tj. wypłatę gwarantowanych środków w przypadku upadłości instytucji finansowej oraz wsparcie finansowe w wysokości nieprzekraczającej potencjalnych wypłat. Składka specjalna służyła natomiast finansowaniu pomocy specjalnej przekraczającej wielkość potencjalnych wypłat z tytułu gwarantowanych depozytów oraz pokryciu szczególnych zobowiązań DIC mających na celu pełną ochronę depozytów.

W latach 2001 – 2002 określono dwa rodzaje depozytów: depozyty szczególne (depozyty bieżące, rachunki oszczędnościowe) oraz depozyty inne (depozyty terminowe i pozostałe) oraz określono dla nich różne składki ubezpieczeniowe. W roku podatkowym 2002⁶⁵ składka dla depozytów szczególnych wyniosła 0,094%, natomiast dla pozostałych 0,08% kwoty zgromadzonych depozytów.

W 2003 r. nastąpiła kolejna zmiana kwalifikacji depozytów: pojawiły się depozyty na rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych przeznaczone na regulowanie zobowiązań i dokonywanie rozliczeń – chronione w pełni i obłożone składką w wysokości 0,09% oraz depozyty ogólne⁶⁶ – gwarantowane z limitem 10 mln JPY, na które nałożono składkę w wysokości 0,08%.

⁶⁵ Rok podatkowy w Japonii rozpoczyna się w kwietniu i trwa do marca następnego roku.

⁶⁶ Depozyty ogólne – depozyty poza depozytami na rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych w wyłączeniu depozytów w walutach obcych oraz innych instrumentów nie objętych systemem gwarantowania.

8

Stany Zjednoczone

W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje dualny system bankowy, w którym zarówno władze federalne (ogólnokrajowe), jak i stanowe (lokalne) mają uprawnienia do licencjonowania, regulowania i nadzorowania banków. Ze względu na dużą złożoność amerykańskiego systemu finansowego (różne rodzaje instytucji depozytowo-kredytowych) oraz zróżnicowanie prawa i regulacji federalnych i stanowych, za licencjonowanie i nadzór nad instytucjami sektora bankowego odpowiedzialnych jest kilka instytucji rządowych. Specyfiką systemu amerykańskiego jest fakt, że instytucje stabilności finansowej pełnią jednocześnie różne funkcje. Amerykański bank centralny, obok prowadzenia polityki pieniężnej, odpowiedzialny jest za nadzór nad bankami. W przypadku systemów gwarancyjnych – oprócz gwarantowania depozytów, podmioty te sprawują często nadzór nad grupą instytucji kredytowych, których depozyty gwarantują.

Na trzon systemu bezpieczeństwa finansowego w USA składają się następujące instytucje:

1. Bank centralny – **System Rezerwy Federalnej** (ang. *Federal Reserve System – Fed*),
2. Instytucja nadzoru – **Biuro Kontrolera Waluty** (ang. *Office of the Comptroller of the Currency – OCC*),
3. Instytucja ubezpieczająca depozyty – **Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów** (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC*).

Bank Centralny

System Rezerwy Federalnej jest bankiem centralnym USA, utworzonym jako niezależna instytucja rządowa przez Kongres USA 23 grudnia 1913 r. na mocy ustawy o Rezerwie Federalnej (ang. *Federal Reserve Act of 1913*). *Fed* składa się z 12 regionalnych Banków Rezerwy Federalnej oraz Rady Gubernatorów. Swą działalność operacyjną rozpoczął w listopadzie 1914 r.

Misją *Fed* jako banku centralnego jest prowadzenie polityki pieniężnej. Ustawa nakłada na *Fed* obowiązki utrzymania długookresowego wzrostu agregatów pieniężnych, współmiernie do poziomu potencjalnego, długookresowego tempa wzrostu gospodarczego tak, aby kreować warunki dla maksymalnego zatrudnienia, stabilności cenowej i umiarkowanego poziomu długoterminowych stóp procentowych.

Istotną funkcją banku centralnego USA jest prowadzenie krajowego systemu płatniczego *Fedwire*, który jest największym na świecie systemem opartym na rozrachunku brutto. Poza tym *Fed* nadzoruje i reguluje część instytucji depozytowych w USA.

Fed nie ma wyznaczonego *explicite* celu w postaci dbałości o stabilność systemu finansowego. Mimo, iż kładzie duży nacisk na kwestie utrzymania stabilności finansowej, nie publikuje raportu o stabilności systemu finansowego.

W normalnych warunkach *Fed* wykorzystuje zbiór instrumentów służących zapewnieniu odpowiedniego poziomu płynności. *Fed* przeprowadza operacje otwartego rynku oraz wymaga od banków utrzymywania odpowiedniego poziomu środków na rachunku rezerwy obowiązkowej.

Operacje otwartego rynku przeprowadzane są przez *Fed* z instytucjami będącymi dealerami papierów wartościowych, określanymi jako *primary dealers*. *Fed* stosuje operacje *outright* i operacje *repo* oraz *reverse repo*. Transakcje przeprowadzane są na bazie amerykańskich obligacji i bonów skarbowych oraz papierów wartościowych agencji federalnych.

Rezerwa wymagana naliczana jest na podstawie raportów banków dotyczących rachunków bieżących, depozytowych oraz gotówki w kasie. Na poczet rezerwy zaliczana jest gotówka w kasie,

dlatego też instytucja depozytowa musi utrzymywać na rachunku rezerwowym jedynie kwotę wynikającą z pomniejszenia rezerwy wymaganej o wartość gotówki w kasie. Obowiązuje system uśredniony, a środki rezerwy nie są oprocentowane.

W celu usprawnienia rozliczeń międzybankowych, *Fed* udostępnia kredyt techniczny w ciągu dnia (ang. *daylight credit*). Specyfiką systemu amerykańskiego jest to, że kredyt techniczny nie jest zabezpieczony – banki mogą w ciągu dnia przekraczać stany kont w *Fed* (ang. *overdraft*), a kredyt musi być spłacony do końca dnia.

Ustawa o banku centralnym oraz Regulacja A Rady Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej „Pożyczki dla Instytucji Depozytowych” regulują funkcje *Fed* jako **pożyczkodawcy ostatniej instancji. W szczególnych warunkach *Fed* ma możliwość udzielania bankom wsparcia płynnościowego.** Instrumentem, który pozwala *Fed* dostarczać płynności indywidualnym bankom jest kredyt w ramach okna dyskontowego (ang. *discount window*). Z reguły banki korzystają z tego instrumentu jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Fakt zgłoszenia się po kredyt dyskontowy jest dla *Fed* sygnałem, że bank nie był w stanie zdobyć środków na rynku. *Fed* udostępnia fundusze instytucjom depozytowym – bankom komercyjnym, kasom oszczędnościowym oraz amerykańskim oddziałom i przedstawicielstwom banków zagranicznych.

Zgodnie z Regulacją A Rady Gubernatorów, pożyczki w ramach *discount window* mogą przybrać jedną z trzech następujących form:

- kredytu podstawowego (ang. *primary credit*),
- kredytu drugiej klasy (ang. *secondary credit*),
- kredytu sezonowego (ang. *seasonal credit*).

Kredyt podstawowy udzielany jest na krótkie okresy (najczęściej O/N) instytucjom depozytowym o dobrej kondycji finansowej. Standardowo kredyt udzielany jest po oficjalnej stopie funduszy federalnych powiększonej o 100 pkt. bazowych. Instytucja uprawniona do zaciągnięcia takiego kredytu nie musi wykorzystać wcześniej innych źródeł finansowania zanim będzie ubiegać się o środki w ramach *discount window*. Nie ma też ograniczeń co do celu wykorzystania kredytu podstawowego. *Fed* może udzielić kredytu podstawowego na okres do kilku tygodni jako pomocnicze źródło finansowania, jeśli uprawniona instytucja nie zdoła uzyskać funduszy na rynku po akceptowalnej stopie. *Fed* przyznaje uprawnienia do korzystania z kredytu podstawowego głównie na podstawie *ratingów* nadawanych potencjalnym pożyczkobiorcom oraz wysokości posiadanych przez nich kapitałów. Dostępne dodatkowe informacje (np. z rynku) mogą również być brane pod uwagę przy nadawaniu przez *Fed* odnośnych uprawnień.

Kredyt drugiej klasy udzielany jest instytucjom, które nie kwalifikują się do uzyskania kredytu podstawowego. Podobnie jak kredyt podstawowy, stanowi on krótkoterminowe źródło płynności i ma zapewniać szybki powrót do finansowania się instytucji na rynku. Oprocentowanie tego kredytu jest o 50 pkt. baz. wyższe od stopy dla kredytu podstawowego, czyli o 150 pkt. baz. wyższe od stopy funduszy federalnych. W sytuacji wymagającej sprawnego rozwiązania problemów instytucji depozytowej *Fed* może przyznać kredyt drugiej klasy na dłuższy okres. W takim wypadku *Fed* musi uzyskać dodatkowe informacje dotyczące sytuacji finansowej pożyczkobiorcy.

Kredyt sezonowy oferowany jest przede wszystkim instytucjom depozytowym zlokalizowanym na terenach rolniczych lub wypoczynkowych. Kredyt dostępny jest dla instytucji posiadających depozyty nieprzekraczające 500 mln USD, doświadczających dużych sezonowych wahań w portfelach depozytów i kredytów. Kredyt sezonowy jest przyznawany, jeśli Bank Rezerwy stwierdzi, że utrzymuje się zwiększone sezonowe zapotrzebowanie banku na płynność, które trwało minimum 4 tygodnie. Okres kredytowania może sięgnąć 9 miesięcy.

Nadzór nad systemem finansowym

Nadzór bankowy w USA prowadzony jest przez kilka organów, których kompetencje często się pokrywają. W zależności od rodzaju instytucji depozytowej może ona być regulowana i nadzo-

rowana przez kilka organów, na poziomie stanowym oraz federalnym. Pomędzy instytucjami nadzoru istnieją jednak porozumienia służące ograniczeniu efektów pokrywania się uprawnień. I tak: OCC posiada główne uprawnienia nadzorcze w stosunku do banków federalnych; Fed wobec zrzeszonych w banku centralnym banków stanowych oraz holdingów bankowych; natomiast FDIC w stosunku do stanowych banków niezrzeszonych w Fed oraz stanowych banków oszczędnościowych, ubezpieczonych w Korporacji. **Stanowe władze nadzoru bankowego** nadzorują natomiast banki stanowe nieubezpieczone przez FDIC⁶⁷. Tabela poniżej przedstawia zakres podmiotowy uprawnień nadzorczych instytucji zaangażowanych w nadzór bankowy w USA.

Institucja nadzorcza	Podmioty nadzorowane
OCC	<ul style="list-style-type: none"> • banki federalne (posiadające licencję ogólnokrajową), • banki zagraniczne posiadające licencję federalną, • przedstawicielstwa banków zagranicznych,
Fed	<ul style="list-style-type: none"> • banki stanowe będące członkami Fed, • holdingi bankowe, • banki spółdzielcze, • spółki zależne holdingów bankowych, uprawnione do prowadzenia obrotu papierami wartościowymi, • banki oszczędnościowe, • <i>Edge Act corporations*</i>, • oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych,
FDIC	<ul style="list-style-type: none"> • banki stanowe nie będące członkami Fed, • banki spółdzielcze, • banki oszczędnościowe, • banki zagraniczne,
OTS	<ul style="list-style-type: none"> • kasy oszczędnościowe, • towarzystwa oszczędnościowo-pożyczkowe, • banki oszczędnościowe,
NCUA	<ul style="list-style-type: none"> • unie kredytowe

* korporacje finansowe posiadające licencję Fed na przeprowadzanie międzynarodowych operacji bankowych

Biuro Kontrolera Waluty

Biuro Kontrolera Waluty zostało utworzone w 1863 r. jako biuro w Departamencie Skarbu⁶⁸. OCC kieruje Kontroler Waluty, którego kadencja trwa pięć lat. Mianuje go Prezydent USA na wniosek Senatu. Kontroler Waluty pełni jednocześnie funkcję dyrektora FDIC.

OCC jest głównym organem nadzoru dla banków krajowych i federalnych oddziałów banków zagranicznych – banków posiadających licencję federalną i mogących działać w skali całego kraju – skupiających ponad 55% ogółu aktywów wszystkich banków komercyjnych w USA⁶⁹. Banki posiadające licencję federalną zobligowane są do członkostwa w Fed oraz FDIC.

⁶⁷ Udział tych banków w aktywach całego sektora bankowego jest marginalny.

⁶⁸ Nazwa Kontroler Waluty jest używana od czasów pierwszej ustawy o banku narodowym z 1864 r. (ang. *National Bank Act of 1864*), kiedy Kontroler pełnił funkcję kontroli monetarnej.

⁶⁹ Według informacji na stronie internetowej Biura Kontrolera Waluty, www.occ.treas.gov

OCC posiada następujące uprawnienia:

- zatwierdza wnioski o wydanie licencji na działalność na terenie całego kraju, utworzenie oddziału, zmianę wielkości kapitału oraz inne zmiany w strukturze banku,
- reguluje działalność wszystkich banków posiadających licencję federalną,
- przeprowadza inspekcje w bankach posiadających licencję federalną,
- podejmuje działania nadzorcze wobec banków nie stosujących się do przepisów i regulacji prawnych lub w inny sposób prowadzących złe praktyki bankowe, OCC może:
 - odwołać członków kadry kierowniczej,
 - negocjować umowy zmiany praktyki bankowej,
 - nałożyć karę pieniężną,
 - wydać polecenie wstrzymania lub zaprzestania działalności.

OCC nie otrzymuje żadnych funduszy rządowych. Działalność Biura finansowana jest przede wszystkim przez banki, które płacą OCC za przeprowadzane kontrole oraz rozpatrywanie ich wniosków. Dodatkowe źródło dochodu OCC stanowią inwestycje posiadanych środków – głównie w amerykańskie papiery skarbowe.

System Rezerwy Federalnej

Fed reguluje oraz sprawuje nadzór nad:

- bankami stanowymi (posiadającymi licencję stanową) będącymi członkami Systemu Rezerwy Federalnej oraz ich zagranicznymi oddziałami i spółkami zależnymi;
- korporacjami finansowymi posiadającymi licencję *Fed* na przeprowadzanie międzynarodowych operacji bankowych (ang. *Edge Act corporations*);
- amerykańskimi holdingami bankowymi, ich niebankowymi oraz zagranicznymi spółkami zależnymi;
- operacjami przeprowadzanymi na rynku amerykańskim przez zagraniczne instytucje finansowe;
- operacjami międzynarodowymi przeprowadzanymi przez instytucje bankowe będące członkiem Systemu Rezerwy Federalnej⁷⁰.

Nadzór nad bankami stanowymi zrzeszonymi w *Fed* sprawują wspólnie *Fed* oraz stanowe władze nadzoru bankowego. Wspólnie z nimi *Fed* dokonuje oceny tych banków oraz zatwierdza utworzenie nowych oddziałów. W odniesieniu do banków posiadających licencję federalną, *Fed* dokonuje przeglądu raportów finansowych tych instytucji oraz raportów OCC (podstawowego organu nadzoru).

W kwestii nadzoru nad zagraniczną działalnością instytucji bankowych będących członkami *Fed*, bank centralny posiada następujące statutowe uprawnienia:

- zatwierdza utworzenie oddziałów banków za granicą oraz reguluje zakres ich działalności,
- licencjonuje oraz reguluje działalność *Edge Act corporations*,
- wydaje zgodę na zagraniczne inwestycje nadzorowanych instytucji finansowych,
- ustala politykę i zasady nadzorcze dotyczące udzielania kredytów zagranicznych przez banki członkowskie⁷¹.

⁷⁰ Zgodnie z prawem federalnym zakres działań, jakie banki amerykańskie mogą prowadzić za granicą jest szerszy niż na rynku krajowym. Jego określenie leży w gestii Zarządu Rezerwy Federalnej.

⁷¹ Ustawa o nadzorze nad udzielaniem kredytów zagranicznych z 1983 r. (ang. *International Lending Supervision Act of 1983*) poleca *Fed* przeprowadzanie konsultacji z władzami nadzorczymi innych krajów w celu przyjęcia odpowiedniej polityki i praktyki w kwestii kredytów transgranicznych.

Nadzór *Fed* prowadzony „za biurka” obejmuje okresowe przeglądy informacji finansowych dotyczących instytucji bankowych, pozostających w gestii nadzorczej *Fed*. Banki zobligowane są do wypełniania standardowych raportów finansowych. W analizach *Fed* używa automatycznego systemu badań (ang. *automated screening system*), który pozwala na szybką identyfikację podmiotów będących w trudnej lub pogarszającej się sytuacji finansowej oraz wykrycie niekorzystnych trendów pojawiających się w sektorze bankowym.

Fed ma obowiązek przeprowadzić inspekcję w każdym banku posiadającym licencję stanową i będącym członkiem Systemu Rezerwy Federalnej oraz każdym holdingu bankowym przynajmniej raz do roku. Również wszystkie oddziały oraz biura banków zagranicznych podlegają inspekcjom na miejscu co najmniej raz do roku. Zgodnie z polityką Zarządu *Fed* banki problemowe powinny być sprawdzane jeszcze częściej. *Fed* przeprowadza również specjalne inspekcje dotyczące działalności instytucji bankowych polegającej na handlu papierami wartościowymi.

W odniesieniu do holdingów bankowych *Fed* prowadzi inspekcje na miejscu w spółkach-matkach holdingów oraz ich znaczących spółkach zależnych. Inspekcje te obejmują przeglądy aktywów niebankowych i działań finansujących, procedur zarządzania holdingiem i spółkami zależnymi oraz zgodności ich działań z przepisami ustawy o holdingach bankowych z 1956 r. (ang. *Bank Holding Company Act of 1956*).

W przypadku, gdy *Fed* stwierdzi istnienie problemów lub nieprawidłowości w nadzorowanej instytucji bankowej, może zawrzeć nieformalną umowę z władzami banku dotyczącą podjęcia odpowiednich działań naprawczych. *Fed* może także podjąć działania w trybie nadzoru, m. in.:

- wydać nakaz zawieszenia lub zaprzestania działalności banku,
- wydać taki sam nakaz w stosunku do pracownika banku,
- nałożyć karę pieniężną,
- odwołać pracownika z zajmowanego stanowiska i/lub zakazać mu pracy w sektorze bankowym.

W sytuacji wystąpienia w instytucji poważnych problemów *Fed* może być zaangażowany w przygotowanie planu organizacji pomocy finansowej oraz menedżerskiej. Zarząd *Fed* posiada również uprawnienia do zatwierdzenia natychmiastowego przejęcia upadłego lub problemowego banku przez holding bankowy lub bank stanowy zrzeszony w *Fed*. W celu sprawnego przeprowadzenia tego typu transakcji *Fed* ściśle współpracuje z FDIC, OCC oraz władzami stanowymi.

Poza tym, *Fed* reguluje również kwestie wymogów dotyczących kredytowania zakupu papierów wartościowych. Zgodnie z ustawą o obrocie papierami wartościowymi (ang. *Securities Exchange Act of 1934*) *Fed* określa wielkość kredytu, jakiego mogą udzielić poszczególne instytucje zaangażowane w obrót papierami wartościowymi.

Federalna Korporacja Gwarantowania Depozytów

Kolejną instytucją pełniącą rolę nadzorczą w USA jest Federalna Korporacja Gwarantowania Depozytów – FDIC. Jej podstawową funkcją jest gwarantowanie depozytów ubezpieczonych w niej instytucji kredytowych. Oprócz pełnienia swej głównej funkcji, FDIC jest podstawową federalną instytucją nadzorującą banki posiadające licencję stanową, które nie są zrzeszone w Systemie Rezerwy Federalnej. FDIC sprawuje również nadzór nad niektórymi bankami oszczędnościowymi. Poza tym, jest dodatkową instytucją nadzoru dla pozostałych banków i instytucji oszczędnościowych ubezpieczających w niej swe depozyty. Zgodnie z ustawą o usprawnieniu działalności FDIC (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991*) wszystkie ubezpieczone instytucje depozytowe muszą być badane przynajmniej raz w roku.

W USA działają ponadto inne instytucje zaangażowane w działania polegające na regulowaniu i nadzorze sektora instytucji kredytowych. Należą do nich Biuro Nadzoru Kas Oszczędnościowych (ang. *The Office of Thrift Supervision - OTS*), Administracja Krajowych Unii Kredytowych (ang. *The National Credit Union Administration - NCUA*) oraz Rada Kontroli Federalnych Instytucji Finansowych (ang. *The Federal Financial Institutions Examination Council – FFIEC*),

Biuro Nadzoru Kas Oszczędnościowych

Biuro Nadzoru Kas Oszczędnościowych zostało utworzone w ramach Departamentu Skarbu USA w sierpniu 1989 r. na mocy ustawy o reformie instytucji finansowych (ang. *Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989*). Jest ono podstawową instytucją nadzorującą wszystkie kasy oszczędnościowe (obejmujące banki oszczędnościowe oraz towarzystwa oszczędnościowo-pożyczkowe) posiadające licencję federalną oraz wiele kas oszczędnościowych posiadających licencję stanową. Biuro finansowane jest ze środków nadzorowanych instytucji.

Administracja Krajowych Unii Kredytowych

Administracja Krajowych Unii Kredytowych jest niezależną agencją rządową, która licencjonuje, nadzoruje federalne unie kredytowe, a także gwarantuje złożone w nich depozyty. Zarządzana jest przez trzyosobowy zarząd powoływany przez Prezydenta i zatwierdzany przez Senat USA na 6-letnią kadencję. Nie więcej niż dwóch jego członków może reprezentować jedną partię polityczną.

Rada Kontroli Federalnych Instytucji Finansowych

W 1978 r., w celu zapewnienia jednolitych zasad, standardów i formularzy raportów dla badań instytucji finansowych przez OCC, Fed, FDIC, OTS oraz NCUA powołano w USA Radę Kontroli Federalnych Instytucji Finansowych. Rada jest formalnym ciałem uprawnionym do tworzenia rekomendacji w celu promowania jednolitych reguł nadzoru nad instytucjami depozytowymi. Tworzą ją:

- Kontroler Waluty,
- Gubernator Zarządu Rezerwy Federalnej nominowany przez Przewodniczącego Zarządu Fed.
- Przewodniczący FDIC,
- Dyrektor OTS,
- Przewodniczący NCUA.

W USA każdy z sektorów rynku finansowego (sektor bankowy, sektor ubezpieczeń, sektor papierów wartościowych) posiada odrębny nadzór.

Nadzór nad rynkiem papierów wartościowych prowadzi Amerykańska Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (ang. *US Securities and Exchange Commission – SEC*). Została ona utworzona w 1934 r. przez Kongres USA na mocy ustawy o obrocie papierami wartościowymi z 1934 r. Podstawowym celem Komisji jest zapewnienie ochrony inwestorów oraz utrzymanie stabilności i integralności rynków papierów wartościowych.

Drugą instytucją nadzoru na rynku kapitałowym jest Amerykańska Komisja ds. Obrotu Towarowymi Kontraktami Terminowymi (ang. *US Commodity Futures Trading Commission – CFTC*). Została ona utworzona w 1974 r. przez Kongres USA jako niezależna agencja regulująca rynek towarowych kontraktów terminowych i opcyjnych. Zadaniem Komisji jest ochrona uczestników rynku przed manipulacjami, nadużyciami i defraudacjami.

Trzecim organem nadzorczym nad rynkiem kapitałowym jest Rada Regulacyjna ds. Komunalnych Papierów Wartościowych (ang. *Municipal Securities Rulemaking Board – MSRB*). Rada została utworzona przez Kongres USA w 1975 r. w celu opracowania zasad dotyczących regulowania działalności firm i banków zaangażowanych w ubezpieczanie emisji i obrót municypalnymi papierami wartościowymi.

Firmy ubezpieczeniowe regulowane są przez stanowe urzędy regulacji ubezpieczeń. Ciałem koordynującym jest natomiast Krajowe Stowarzyszenie Komisarzy Ubezpieczeniowych (ang. *National Association of Insurance Commissioners – NAIC*), która skupia regulatorów ze wszystkich 50

stanów, Dystryktu Kolumbia oraz czterech amerykańskich terytoriów zagranicznych. NAIC stanowi forum dla opracowywania jednolitych praktyk regulacji ubezpieczeń.

System gwarantowania depozytów

Federalna Korporacja Gwarantowania Depozytów

Rolę instytucji gwarantującej depozyty w Stanach Zjednoczonych pełni Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów. Jest ona niezależną agencją rządową utworzoną w 1933 r. na mocy ustawy Prawo bankowe (ang. *Banking Act of 1933 – Glass-Steagall Act*). FDIC powstała jako tymczasowa agencja w odpowiedzi na masowe upadki banków w latach 20. i początku lat 30. XX w. Swą działalność korporacja rozpoczęła w styczniu 1934 r., a stałą agencją rządową stała się w 1935 r.⁷² Uprawnienia FDIC zostały znacząco rozszerzone w 1991 r. przez *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991*.

Administracja FDIC ma charakter publiczny i kieruje nią pięcioosobowy Zarząd złożony z:

- Kontrolera Waluty,
- Dyrektora Biura Nadzoru Kas Oszczędnościowych,
- trzech osób powoływanych przez Prezydenta na wniosek i za zgodą Senatu (co najmniej jedna z nich powinna mieć doświadczenie w nadzorze bankowym).

Spośród nominowanych przez Prezydenta osób, na wniosek i za zgodą Senatu, Prezydent desygnuje Przewodniczącego oraz jego Zastępcę. Kadencja Przewodniczącego trwa 5 lat. Nie więcej niż trzy osoby Zarządu mogą należeć do tej samej partii politycznej.

Obowiązkowi uczestnictwa w systemie gwarantowania depozytów podlegają banki posiadające licencję federalną, banki posiadające licencję stanową będące członkami Systemu Rezerwy Federalnej oraz inne banki, od których wymaga tego licencjodawca stanowy. Można przyjąć, iż ubezpieczenie federalne jest obowiązkowe praktycznie dla wszystkich banków i kas oszczędnościowych.

FDIC gwarantuje depozyty do kwoty 100.000 USD na deponenta w każdej z instytucji objętych ochroną. Gwarantowaniu podlegają następujące depozyty krajowe:

- rachunki bieżące,
- rachunki oszczędnościowe,
- certyfikaty depozytowe,
- rachunki emerytalne (ang. *retirement accounts*)⁷³,
- w każdej walucie, bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania ich posiadaczy.

FDIC nie gwarantuje natomiast inwestycji w papiery wartościowe, fundusze powiernicze i innych podobnych inwestycji oferowanych klientom przez ubezpieczone instytucje. Depozyty zgromadzone przez krajowe instytucje w ich zagranicznych oddziałach również nie podlegają systemowi gwarantowania.

FDIC prowadzi dwa fundusze gwarancyjne:

- Bankowy Fundusz Gwarancyjny (ang. *Bank Insurance Fund – BIF*) oraz
- Fundusz Gwarancyjny Towarzystw Oszczędnościowych (ang. *Savings Association Insurance Fund – SAIF*).

⁷² Zgodnie z Prawem bankowym z 1935 r.

⁷³ Rachunki emerytalne podlegają odrębnemu limitowi 100.000 USD.

FDIC nie otrzymuje żadnych środków rządowych, choć rząd zapewnił kapitał początkowy. Korporacja finansowana jest z następujących źródeł:

- składek, które banki i instytucje oszczędnościowe płacą za objęcie ich depozytów ochroną oraz
- dochodów z inwestycji posiadanych środków w amerykańskie papiery skarbowe.

W celach związanych z ochroną depozytów FDIC może również zaciągnąć kredyt w Departamencie Skarbu. Saldo zaciągniętych kredytów nie może przekraczać 30 mld USD.

Składka ustalana jest na poziomie od 0,0% do 0,27% wielkości gwarantowanych depozytów krajowych. Jej wysokość uzależniona jest od stopnia ryzyka stwarzanego przez instytucję dla funduszu gwarancyjnego – w tym celu FDIC stosuje system naliczania składki oparty na ryzyku (ang. *risk-based premium system*). W ramach tego systemu instytucje podzielone są na trzy grupy: 1) bardzo dobrze dokapitalizowane, 2) odpowiednio dokapitalizowane, 3) niedokapitalizowane.

By efektywnie chronić deponentów, FDIC dokonuje wypłaty środków zaraz po ogłoszeniu upadłości instytucji depozytowej. Instytucja taka jest najczęściej zamykana przez regulatora stanowego, Biuro Kontrolera Waluty lub Biuro Nadzoru Kas Oszczędnościowych. Wypłata kwot gwarantowanych następuje zazwyczaj w ciągu od 1 do 3 dni.

FDIC posiada szerszy zakres uprawnień w celu ochrony deponentów niż tylko wypłata gwarantowanych depozytów – działa jako *risk minimizer*. Korporacja może skorzystać z kilku opcji rozwiązania problemu upadku instytucji w niej ubezpieczonej:

- przeprowadzić likwidację instytucji depozytowej – wystawić czeki na wszystkie ubezpieczone depozyty, rozwiązać i sprzedać jego aktywa dla pokrycia poniesionych strat;
- dokonać sprzedaży depozytów i kredytów upadłego podmiotu do innej instytucji; klienci upadłej instytucji automatycznie stają się wtedy klientami instytucji przejmującej należności i zobowiązania;
- negocjować zakup lub przejęcie (ang. *purchase and assumption*) większości aktywów oraz depozytów upadłej instytucji przez podmiot będący w dobrej kondycji finansowej;
- zaoferować bezpośrednią pomoc bankowi (ang. *open bank assistance*), włącznie z instytucją banku pomostowego.

Administracja Krajowych Unii Kredytowych

NCUA gwarantuje depozyty i udziały w krajowych federalnych uniach kredytowych, jak również uniach kredytowych posiadających licencję stanową, chcących uzyskać gwarancje federalne i kwalifikujące się do nich. W niektórych stanach unie kredytowe posiadające licencję stanową zobowiązane są do posiadania gwarancji federalnych.

Udziały w unii kredytowej gwarantowane są przez Fundusz Gwarantowania Udziałów Krajowych Unii Kredytowych (ang. *National Credit Union Share Insurance Fund* - NCUSIF). Fundusz został utworzony przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1970 r. i działa w ramach NCUA. Wszystkie federalne unie kredytowe muszą posiadać gwarancje NCUSIF. Fundusz ma pełną gwarancję rządu USA. Unie kredytowe muszą wpłacić do funduszu oraz utrzymywać 1% udziałów i depozytów podlegających gwarantowaniu.

Kwota depozytów gwarantowanych przypadających na jednego członka unii wynosi 100.000 USD. Oddzielnym gwarancjom, również do kwoty 100.000 USD, podlegają indywidualne konta emerytalne. Udziały w różnych uniach traktowane są niezależnie.

9 Czechy

W Czechach rozwiązania instytucjonalne służące wspieraniu stabilności systemu finansowego obejmują przede wszystkim:

1. Bank centralny – **Narodowy Bank Czech** (ang. *The Czech National Bank – CNB*),
2. System gwarantowania depozytów – **Fundusz Gwarantowania Depozytów** (ang. *The Deposit Insurance Fund – DIF*).

W Czechach nie funkcjonuje wyodrębniona instytucja nadzoru bankowego. Funkcja ta realizowana jest w ramach kompetencji banku centralnego.

Bank Centralny

Cele i zadania CNB związane z zapewnieniem stabilności systemu finansowego określone zostały w ustawie o Narodowym Banku Czech (ang. *Czech National Council Act No. 6/1993 Coll. of 17 December 1992 on the Czech National Bank*). Do podstawowych celów działalności czeskiego banku centralnego służących pośrednio wspieraniu stabilności systemu finansowego należy zaliczyć:

- utrzymanie stabilności cen (art. 2.1.),
- przyczynianie się do bezpieczeństwa oraz efektywności systemu płatniczego i rozliczeniowego (art. 2.2.c),
- koordynację rozwoju systemu informacji bankowej w Czechach (art. 41.1.).

Bardzo istotnym zadaniem CNB w zakresie stabilności finansowej jest również nadzór bankowy (art. 2.2.d).

Ustawa nie wyznacza jednak *explicite* funkcji wspierania przez CNB stabilności systemu finansowego.

W warunkach normalnych bank centralny reguluje płynność sektora bankowego przy użyciu standardowych instrumentów. W związku ze strukturalną nadpłynnością w czeskim systemie bankowym, CNB stosuje przede wszystkim instrumenty polityki pieniężnej o charakterze absorpcyjnym (głównie 14-dniowe operacje otwartego rynku typu *reverse repo*). Najistotniejszym sposobem zasilania w płynność stosowanym przez CNB jest zabezpieczony kredyt lombardowy na koniec dnia (ang. *marginal lending facility*) przyjmujący formę transakcji *repo*. Banki czeskie są ponadto zobowiązane do utrzymywania określonego, średniego w ciągu miesiąca poziomu rezerwy obowiązkowej. Środki rezerwy są oprocentowane.

W systemie płatniczym prowadzonym przez bank centralny (CERTIS) opartym na rozrachunku brutto, banki mogą bez oprocentowania zaciągać kredyt techniczny w ciągu dnia (ang. *intra-day credit*). Kredyt ten może zostać przekształcony w kredyt O/N i jest wówczas oprocentowany według stopy dla kredytu na koniec dnia.

Ustawa precyzuje działania CNB mające zapewnić poszczególnym bankom płynność na wypadek zaistnienia sytuacji wyjątkowej. Rola CNB sprowadza się wówczas do pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zgodnie z art. 29.2. Narodowy Bank Czech, w interesie utrzymania płynności, może udzielić na rzecz banku komercyjnego krótkoterminowego kredytu na okres nie przekraczający trzech miesięcy. Przyznając taki kredyt, Narodowy Bank Czech zobowiązany jest wymagać odpowiedniego zabezpieczenia.

CNB nie publikuje raportu poświęconego kwestiom stabilności systemu finansowego. W strukturze organizacyjnej banku centralnego nie funkcjonują ciała kolegialne, których zadania

skupiałyby się na problematyce stabilności systemu finansowego. Istnieje Departament Nadzoru Bankowego, jednak jego działania koncentrują się na funkcjach nadzorczych.

Narodowy Bank Czech ma prawo do zgłaszania rządowi projektów ustaw dotyczących różnych aspektów funkcjonowania systemu finansowego. W ten sposób bank centralny może również aktywnie przyczynić się do wdrażania nowych rozwiązań mających na celu poprawę stabilności systemu finansowego.

Dodatkowym rozwiązaniem mającym przyczynić się do poprawy stabilności systemu finansowego jest Centralny Rejestr Kredytów (CRC). Został on wdrożony w 2002 r. przez CNB we współpracy ze Związkiem Banków Czeskich. CRC jest systemem informacyjnym, gromadzącym dane o zobowiązaniach kredytowych przedsiębiorców indywidualnych oraz osób prawnych, ułatwiającym wymianę informacji kredytowej pomiędzy czeskimi bankami. Rejestr prowadzony jest przez CNB.

Nadzór nad systemem finansowym

W Czechach funkcja nadzoru bankowego realizowana jest przez bank centralny. Banki działające w Czechach nie wnoszą żadnych opłat na rzecz nadzoru bankowego. Regulacje prawne w zakresie czeskiego nadzoru bankowego zawarte są w ustawie o bankach (ang. *The Act No. 21/1992 Coll. of 20 December 1991 on Banks*), a także ustawie o Narodowym Banku Czech.

Sprawując nadzór, bank centralny powinien przyczynić się do sprawnego rozwoju sektora bankowego, utrzymania dyscypliny rynkowej oraz konkurencyjności wśród banków, jak również zapobiegania kryzysom systemowym, wzmacniania zaufania publicznego do systemu bankowego oraz ochrony klientów banków.

Ustawa o CNB (art. 44.) precyzuje obszary podlegające nadzorowi banku centralnego. CNB sprawuje nadzór nad:

- bankami czeskimi, oddziałami banków zagranicznych oraz wszelkimi grupami skonsolidowanymi mającymi siedzibę na terenie Republiki Czeskiej, w skład których wchodzi banki,
- sprawnym funkcjonowaniem systemu bankowego,
- działalnością niektórych podmiotów finansowych innych niż banki (np. kantory wymiany walut),
- bezpieczeństwem, sprawnością i efektywnością systemu płatniczego.

W praktyce oznacza to realizowanie przez CNB takich zadań, jak:

- przyznawanie licencji bankom (po uzyskaniu opinii Ministra Finansów),
- kontrolę przestrzegania warunków określonych w licencjach i pozwoleniach,
- określanie reguł ostrożnościowych dla banków,
- monitorowanie działalności banków oraz filii banków zagranicznych,
- wydawanie zgody na połączenie, zakończenie działalności banków oraz znaczące zmiany w ich akcjonariacie,
- nakładanie kar i podejmowanie środków zaradczych w przypadku wykrycia nieprawidłowości w działalności banków,
- podejmowanie decyzji o wdrożeniu postępowania naprawczego w banku lub cofnięciu licencji (po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów).

Warto podkreślić, że w czeskim systemie funkcjonuje forma nadzoru skonsolidowanego. W przypadku, gdy bank jest uczestnikiem grupy finansowej, to niektóre reguły ostrożnościowe stosowane są nie tylko w odniesieniu do samego banku, ale wobec całej grupy finansowej. Jeszcze przed 2000 r. nadzór skonsolidowany ograniczał się jedynie do grup bankowych (tj. kierowanych

przez bank), ale obecnie został rozszerzony na grupy kierowane przez inne instytucje finansowe oraz instytucje spoza sektora finansowego.

Jakość nadzoru skonsolidowanego wymaga ścisłej współpracy z pozostałymi organami nadzorującymi podmioty finansowe. W Czechach działalność firm ubezpieczeniowych oraz funduszy emerytalnych nadzorowana jest przez Ministerstwo Finansów. Nadzór nad instytucjami rynku kapitałowego sprawowany jest przez Czeską Komisję Papierów Wartościowych (ang. *The Czech Securities Commission*). Zasady współpracy czeskich instytucji nadzorczych sformalizowane zostały poprzez przyjęcie 28 lutego 2003 r. trójstronnej umowy pomiędzy CNB, Ministrem Finansów i Czeską Komisją Papierów Wartościowych (ang. *Memorandum of Understanding for the Performance of Banking Supervision and State Supervision of the Financial Market*).

System gwarantowania depozytów

Kolejnym elementem czeskiego modelu rozwiązań instytucjonalnych służących ochronie systemu finansowego przed destabilizacją jest Fundusz Gwarantowania Depozytów (DIF). Instytucja ta utworzona została 28 grudnia 1994 r. na mocy ustawy o bankach (ang. *Act No. 21/1992 Coll. of 20 December 1991 on Banks*). Przed 1994 r. gwarancjami objęte były depozyty zgromadzone w bankach państwowych.

Funduszem Gwarantowania Depozytów kieruje Zarząd składający się z pięciu członków, mianowanych i odwoływanych przez Ministra Finansów. Każdego roku wymieniany powinien być jeden członek, przy czym co najmniej jeden z nich musi być powołany spośród pracowników Narodowego Banku Czech, a co najmniej dwaj muszą pochodzić z zarządów banków komercyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż w Zarządzie czeskiego funduszu zasiadają przedstawiciele zarówno banku centralnego, jak i banków komercyjnych, jego administracja ma charakter mieszany.

Uczestnictwo w czeskim systemie gwarantowania depozytów jest obligatoryjne dla wszystkich banków krajowych oraz oddziałów banków zagranicznych funkcjonujących na terenie Czech. Oddział banku zagranicznego może zostać zwolniony z przynależności do systemu czeskiego w przypadku jego uczestnictwa w ekwiwalentnym systemie gwarancyjnym w kraju pochodzenia. Fundusz nie gwarantuje natomiast depozytów zgromadzonych w zagranicznych oddziałach czeskich banków.

Z uwagi na zakres uprawnień oraz rodzaj podejmowanych działań, Fundusz Gwarantowania Depozytów należy określić mianem *paybox*, gdyż upoważniony jest on jedynie do wypłat depozytów gwarantowanych. DIF nie posiada uprawnień do podejmowania jakichkolwiek działań prewencyjnych.

Gwarantowaniu podlegają imienne depozyty osób fizycznych i osób prawnych wraz z naliczonymi odsetkami. Z zakresu gwarantowania wyłączone są:

- depozyty instytucji finansowych oraz funduszy państwowych,
- depozyty osób powiązanych z bankiem (m.in. dyrektorów, menedżerów, poważniejszych akcjonariuszy, audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych),
- depozyty pochodzące z procederu prania brudnych pieniędzy,
- długi podporządkowane,
- weksle i pozostałe papiery wartościowe.

Fundusz gwarantuje depozyty niezależnie od waluty, w jakiej nominowany jest depozyt, jednak wypłata środków gwarantowanych następuje w koronach czeskich. Limit wypłat w odniesieniu do jednego deponenta i jednego banku, określony został jako równowartość 25.000 EUR, zaś koasekurację wyznaczono na poziomie 90%. Oznacza to, że limit gwarancyjny wynosi ok. 28.000 EUR.

Czeski system gwarantowania depozytów finansowany jest przez banki członkowskie. Składki wnoszone są corocznie na zasadzie *ex ante*. Wysokość rocznych składek określona została na poziomie:

- 0,1% – w przypadku banków; składka liczona jest w odniesieniu do przeciętnego poziomu depozytów gwarantowanych z ubiegłego roku, wraz z zapadłymi odsetkami,
- 0,05% – w przypadku kas oszczędnościowo-budowlanych (ang. *building savings banks*); składki liczone są w odniesieniu do przeciętnego poziomu gwarantowanych depozytów z ubiegłego roku wraz z naliczonymi odsetkami.

Rozwiązania przyjęte w Czechach przewidują dodatkowe źródło finansowania w przypadku, gdy zgromadzone środki nie wystarczają na realizację zadań Funduszu. DIF może zaciągnąć pożyczkę na rynku międzybankowym, ale zobowiązany jest ustawowo do dokonania tego na możliwie najkorzystniejszych warunkach.

W Czechach, obok Funduszu Gwarantowania Depozytów, funkcjonuje ponadto Fundusz Gwarancyjny dla Spółdzielni Kredytowych (ang. *Guarantee Fund for Credit Co-operatives*) oraz Fundusz Gwarancyjny dla Inwestorów (ang. *Securities Brokers Guarantee Fund*). Nie istnieje natomiast żadna instytucja gwarancyjna obejmująca swoją działalnością usługi ubezpieczeniowe.

10 Węgry

Trzon węgierskiego systemu działań na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego tworzą następujące instytucje:

1. Bank centralny – **Narodowy Bank Węgier** (ang. *The National Bank of Hungary* – NBH),
2. Instytucja zintegrowanego nadzoru finansowego – **Węgierski Urząd Nadzoru Finansowego** (ang. *The Hungarian Financial Supervisory Authority* – HFSA),
3. System gwarantowania depozytów – **Narodowy Fundusz Gwarantowania Depozytów** (ang. *The National Deposit Insurance Fund of Hungary* – NDIF).

W 2000 r. podpisany został specjalny dokument – *Memorandum of Understanding* – formalizujący reguły współpracy pomiędzy bankiem centralnym i instytucją nadzoru finansowego. *Memorandum* określa następujące najważniejsze zasady współpracy pomiędzy tymi instytucjami:

- HFSA zobowiązany jest do uzyskania zgody banku centralnego na wydanie, zmianę lub odebranie licencji instytucji finansowej,
- Bank centralny ma prawo wnioskowania do HFSA o nałożenie na określoną instytucję finansową sankcji nadzorczych,
- Współpraca w zakresie przygotowywania regulacji dotyczących systemów rozrachunku papierów wartościowych i systemów rozliczeniowych,
- Regularne i bieżące konsultacje w zakresie zagadnień dotyczących stabilności finansowej,
- Przekazywanie przez HFSA do NBH informacji na temat niepokojących wyników inspekcji na miejscu i analiz „zza biurka”,
- Współpraca w sytuacji pojawienia się poważnych zaburzeń w systemie bankowym:
 - w przypadku utraty płynności przez bank – funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji,
 - inicjatywa i odpowiedzialność za koordynację działań spoczywa na NBH,
 - w przypadku problemów z wypłacalnością banku – inicjatywa i odpowiedzialność za działania spoczywa na HFSA.

Bank Centralny

Działalność NBH normowana jest przepisami ustawy o Narodowym Banku Węgier z 2001 r. (ang. *The Act LVIII of 2001 on the National Bank of Hungary*). Art. 4.7. tej ustawy przypisuje *explicit*e węgierskiemu bankowi centralnemu obowiązek wspierania stabilności systemu finansowego, jak również rozwoju i sprawnego funkcjonowania nadzoru nad systemem finansowym. Inne cele wymienione w ustawie także mają przyczynić się do zapewnienia stabilności systemu finansowego. Należą do nich:

- osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen (art. 3.1.),
- utrzymanie stabilności waluty narodowej poprzez niezależne definiowanie celów i stosowanie narzędzi polityki monetarnej (art. 4.1.),
- rozwijanie i regulowanie krajowego systemu płatności i rozliczeń oraz wspieranie jego efektywności (art. 4.5.).

Istotne znaczenie ma funkcja doradcza i konsultacyjna Narodowego Banku Węgier. W przypadku projektów decyzji oraz ustaw dotyczących działalności NBH oraz działalności systemu finansowego wymagana jest zawsze opinia banku centralnego.

W normalnych warunkach, w związku ze strukturalną nadpłynnością węgierskiego systemu bankowego, dominującym instrumentem polityki pieniężnej NBH są dwutygodniowe depozyty w banku centralnym stosowane w celach absorpcji nadmiaru środków z systemu bankowego. Do krótkoterminowego zarządzania płynnością NBH udostępnia kredyt na koniec dnia (ang. *overnight secured loans*) oraz szybkie przetargi (ang. *quick tenders*). Banki węgierskie są ponadto zobowiązane do utrzymywania określonego, średniego w ciągu miesiąca poziomu rezerwy obowiązkowej. Stopa rezerwy jest relatywnie wysoka, ale środki są oprocentowane.

Narodowy Bank Węgier jest operatorem systemu płatniczego o nazwie VIBER, funkcjonującego jako RTGS oraz Międzybankowego Systemu Rozliczeń (ang. *The Interbank Clearing System*).

Zgodnie z art. 14. ustawy, NBH występuje w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji. W przypadku pojawienia się zagrożenia dla stabilności systemu finansowego spowodowanego utratą płynności instytucji kredytowej, NBH może udzielić pożyczki o nadzwyczajnym charakterze na rzecz danej instytucji kredytowej. Bank centralny może uzależnić przyznanie takiej pożyczki od opinii instytucji nadzoru. Ustawa nie precyzuje jednak szczegółowych warunków, na jakich przyznawana jest taka pożyczka.

Istotny element działalności NBH w sferze stabilności finansowej stanowi publikowany od 2000 r. Raport o stabilności systemu finansowego (ang. *Raport on Financial Stability*). Raport ten publikowany jest dwa razy w roku i tłumaczony na język angielski.

W strukturze Narodowego Banku Węgier funkcjonuje Departament Bankowości, którego zadania koncentrują się na problematyce sektora bankowego i stabilności systemu finansowego.

Nadzór nad systemem finansowym

Nadzór nad węgierskim systemem finansowym ma charakter zintegrowany i sprawowany jest przez wspólną dla wszystkich sektorów finansowych instytucję – Węgierski Urząd Nadzoru Finansowego. HFSA funkcjonuje od 1 kwietnia 2000 r., na mocy ustawy o HFSA (ang. *The Act No. CXXIV of 1999 on the Hungarian Financial Supervisory Authority*) i został utworzony w miejsce następujących instytucji:

- Węgierskiego Nadzoru nad Bankami oraz Rynkiem Kapitałowym (ang. *The Hungarian Banking and Capital Market Supervision*) – instytucja ta powstała w 1987 r. przejmując kompetencje w zakresie nadzoru bankowego od Ministerstwa Finansów,
- Państwowego Nadzoru nad Ubezpieczeniami (ang. *The State Insurance Supervision*),
- Państwowego Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (ang. *The State Pension Fund Supervision*).

HFSA posiada osobowość prawną i ma charakter organu administracji publicznej, podlegającego rządowi i nadzorowanego przez Ministra Finansów. Prezes HFSA mianowany jest przez węgierski parlament na wniosek Premiera. Źródłem finansowania węgierskiej instytucji nadzorczej są przede wszystkim opłaty wnoszone przez podmioty finansowe przez nią nadzorowane oraz w niewielkiej części środki z budżetu państwa.

HFSA jest organem nadzorczym dla instytucji działających we wszystkich segmentach rynku finansowego Węgier, a więc dla banków, firm ubezpieczeniowych oraz podmiotów rynku kapitałowego. Zakres uprawnień nadzorczych HFSA jest zatem bardzo szeroki z uwagi na fakt, że instytucja ta sprawuje nadzór nad następującymi rodzajami podmiotów finansowych:

- banki i pozostałe instytucje kredytowe takie jak spółdzielcze banki oszczędnościowe i spółdzielnie kredytowe,
- instytucje rynku kapitałowego,

- instytucje ubezpieczeniowe,
- fundusze dobrowolnych ubezpieczeń wzajemnych (ang. *mutual voluntary insurance funds*),
- fundusze inwestycyjne oraz fundusze emerytalne,
- kantory wymiany walut,
- publiczne hurtownie (ang. *public warehouses*)⁷⁴.

Do podstawowych zadań realizowanych przez HFSA należą:

- licencjonowanie wszelkich przedsiębiorstw oraz osób prywatnych (gdy jest taki wymóg) działających w systemie finansowym,
- nadzór ostrożnościowy nad działalnością instytucji finansowych,
- gromadzenie danych oraz kontrola systemów informacyjnych prowadzonych przez podmioty finansowe,
- regularne monitorowanie działalności oraz ocenę zgodności z prawem i uregulowaniami obowiązującymi w sektorze finansowym,
- sprawdzanie, analizowanie i ocena operacji instytucji finansowych, działalności podmiotów świadczących usługi finansowe,
- postępowanie (w ramach swoich kompetencji i w uzasadnionych przypadkach) odnośnie przestępstw finansowych,
- opiniowanie projektów regulacji dotyczących rynków finansowych i kapitałowych oraz sektora ubezpieczeniowego,
- podejmowanie działań związanych z wdrażaniem uregulowań międzynarodowych do rozwiązań węgierskich,
- wspieranie działań Narodowego Funduszu Gwarantowania Depozytów oraz Funduszu Gwarantowania dla Inwestorów (ang. *The Investor Protection Fund*).

System gwarantowania depozytów

Na Węgrzech, podobnie jak w innych krajach transformacji, jeszcze do 1993 r. rząd był instytucją gwarantującą depozyty bankowe. W dniu 1 lipca 1993 r. działalność rozpoczęła węgierski fundusz gwarantujący depozyty – Narodowy Fundusz Gwarantowania Depozytów (NDIF). Podstawę prawną jego funkcjonowania stanowi ustawa o instytucjach kredytowych i przedsiębiorstwach finansowych (ang. *The Act on Credit Institutions and Financial Enterprises*).

Funduszem kieruje Zarząd, w skład którego wchodzi:

- Sekretarz Stanu z Ministerstwa Finansów,
- Wiceprezes Narodowego Banku Węgier,
- Prezes HFSA,
- dwóch reprezentantów powoływanych przez Związek Banków Węgierskich i Krajowy Związek Banków Spółdzielczych,
- dyrektor kierujący NDIF.

⁷⁴ Zadaniem tych instytucji jest przechowywanie zdeponowanych towarów na podstawie umowy. Ponieważ instytucja ta nie ma charakteru podmiotu finansowego, nadzorowana jest przez Ministerstwo Gospodarki. Kompetencje nadzorcze HFSA wynikają z faktu, że publiczna hurtownia ma uprawnienia do emitowania papierów wartościowych (ang. *warehouse warrant*) pod zastaw zdeponowanych towarów.

Z uwagi na fakt, iż węgierskim funduszem gwarancyjnym zarządzają przedstawiciele zarówno władz państwowych, jak i banków komercyjnych, charakter administracji NDIF można określić jako publiczno-prywatny. Nadzór nad działalnością NDIF sprawuje natomiast Państwowy Urząd Audytu (ang. *The State Audit Office*).

Uczestnictwo w systemie gwarantowania ma charakter obligatoryjny dla wszystkich instytucji kredytowych, takich jak banki, spółdzielcze banki oszczędnościowe, spółdzielnie kredytowe oraz towarzystwa budowlane. NDIF gwarantuje depozyty złożone węgierskich banków działających zagranicą w formie oddziałów, nie gwarantuje natomiast środków zdeponowanych w filiach. Obecnie oddziały banków zagranicznych działających na Węgrzech są bezwzględnie zobowiązane do uczestnictwa w węgierskim systemie gwarancyjnym. Regulacja ta ulegnie zmianie w dniu przystąpienia Węgier do Unii Europejskiej. Zgodnie z Dyrektywą 94/19/EC oddziały banków z krajów UE będą mogły przystąpić do węgierskiego systemu gwarancyjnego na zasadzie dobrowolności, jeżeli gwarancje oferowane przez ich rodzimy system będą niższe. Natomiast oddziały banków zagranicznych z państw spoza UE zobowiązane będą do uczestnictwa w NDIF, chyba że będą uczestnikami innego systemu gwarancyjnego o nie mniejszym zakresie gwarantowania i limicie gwarancyjnym⁷⁵.

Biorąc pod uwagę zakres uprawnień oraz rodzaj podejmowanych działań, węgierski fundusz gwarancyjny należy określić mianem *risk minimizer*. Obok gwarantowania depozytów upoważniony jest on również do podejmowania działań prewencyjnych. Należy zaznaczyć, iż NDIF może udzielać pomocy bankom wyłącznie na warunkach rynkowych, wymagane jest ponadto właściwe zabezpieczenie. Katalog możliwych do zastosowania form pomocy jest dosyć szeroki i obejmuje m.in. udzielanie poręczeń, kredytu i pożyczki podporządkowanej oraz przejęcie akcji banku. Przy wyborze konkretnej formy pomocy, NDIF zobowiązany jest kierować się zasadą najmniejszego kosztu i najwyższej stopy zwrotu z ponoszonych wydatków. Działania pomocowe podejmowane przez NDIF muszą być uzgadniane z HFSA.

NDIF obejmuje gwarancjami imienne depozyty wraz z zapadłymi odsetkami, które są płatne na terytorium Węgier oraz dokumenty o nazwie *bank papers* wyemitowane po 1 stycznia 1997 r. Przedmiotowy zakres gwarantowania nie obejmuje natomiast obligacji, certyfikatów depozytowych oraz jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych. NDIF nie gwarantuje również depozytów, które przynoszą znacząco wyższe odsetki bądź korzyści innego typu niż porównywalne depozyty o takiej samej wielkości i terminie.

Podmiotowy zakres gwarantowania jest dosyć szeroki, gdyż obejmuje zarówno osoby prywatne, jak i przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacje, itp. Z zakresu gwarantowania wyłączone są natomiast depozyty jednostek budżetowych oraz innych instytucji finansowych. NDIF gwarantuje depozyty niezależnie od waluty, w jakiej nominowany jest depozyt, a odszkodowanie wypłacane jest w walucie depozytu.

Limit wypłat określono na poziomie 3 mln HUF (ok. 12.000 EUR) w odniesieniu do jednego deponenta w danej instytucji kredytowej. Do wysokości 1 mln HUF (ok. 4.000 EUR) NDIF gwarantuje 100% wartości depozytu, pozostałą część w 90%. W momencie przystąpienia Węgier do UE, limit wypłat podniesiony zostanie do 6 mln HUF (ok. 23.000 EUR). Limity te odnoszą się również do depozytów nominowanych w walutach obcych.

Węgierski system gwarantowania depozytów finansowany jest poprzez coroczne składki wnoszone przez banki członkowskie na zasadzie *ex ante*. Maksymalna wysokość składki wynosi 0,2% sumy depozytów gwarantowanych, natomiast w przypadku, gdy dana instytucja kredytowa prowadzi nadmiernie ryzykowną działalność, co mierzone jest za pomocą współczynnika adekwatności kapitałowej, poziom składki może zostać podwyższony maksymalnie do 0,3%. W 2003 r. obowiązywały trzy stawki: 0,05% – dla depozytów do wysokości 1 mln HUF, 0,03% – dla depozytów od 1 mln do 6 mln HUF oraz 0,005% – dla depozytów powyżej 6 mln HUF. Natomiast przeciętna stawka w 2003 r. wyniosła 0,06%. Dodatkowo instytucje członkowskie zobowiązane są wnieść na rzecz NDIF jednorazową opłatę początkową w wysokości 0,5% kapitału akcyjnego.

⁷⁵ W przypadku bankructwa takiego banku, wypłata odszkodowania nie może przekroczyć warunków obowiązujących w węgierskim systemie gwarancyjnym.

Rozwiązania przyjęte na Węgrzech przewidują dodatkowe źródło finansowania w przypadku, gdy zgromadzone środki nie wystarczają na realizację zadań NDIF. Wówczas Fundusz może podwyższyć poziom składek. Fundusz może również zaciągnąć kredyt w banku centralnym, jednak pod warunkiem uzyskania gwarancji ze strony Skarbu Państwa.

Na Węgrzech, obok NDIF, funkcjonują ponadto systemy gwarantowania dla innych instytucji rynku finansowego, tj.:

- Fundusz Gwarantowania dla Inwestorów (ang. *The Investor Protection Fund*), utworzony 1997 r.,
- Fundusz Gwarantowania dla Funduszy Emerytalnych (ang. *The Private Pensions Guarantee Fund*), funkcjonujący od 1998 r.

Dotychczas nie został utworzony na Węgrzech system gwarancyjny obejmujący firmy ubezpieczeniowe.

11 Polska

Siatka bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce składa się z trzech podstawowych elementów:

1. Banku centralnego – Narodowego Banku Polskiego – NBP,
2. Instytucji nadzoru bankowego – Komisji Nadzoru Bankowego – KNB,
3. Systemu gwarantowania depozytów – Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – BFG,

Bank Centralny

Działalność Narodowego Banku Polskiego reguluje ustawa o NBP z 1997 r. Jednocześnie rolę NBP i jego pozycję określa art. 227. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z Konstytucją Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Ustawa o NBP precyzuje tę odpowiedzialność, określając jako podstawowy cel NBP utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Do zadań NBP w zakresie dbałości o stabilność finansową należy organizowanie rozliczeń pieniężnych, regulowanie płynności banków i ich refinansowanie oraz kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego. NBP prowadzi system rozliczeniowy SORBNET oparty na zasadzie RTGS.

W ustawie nie zawarto jednak zapisu explicite o zadaniu wspierania stabilności systemu finansowego. Podobnie jak w większości innych banków centralnych, **funkcja NBP jako pożyczkodawcy ostatniej instancji nie została sformułowana wprost, jednak odpowiednie zapisy dają mu możliwość udzielenia kredytu bankom komercyjnym w sytuacji wyjątkowej**. Zgodnie z art. 42. ustawy o NBP, bank centralny może udzielać bankom kredytu refinansowego w złotych w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych. Oprócz kredytu refinansowego w postaci kredytu lombardowego, kredyt refinansowy może być udzielony do określonej kwoty w rachunku kredytu lub w innej formie, określonej przez Zarząd NBP.

Ustawa nie precyzuje żadnych dodatkowych warunków – poza określeniem, że udzielenie kredytu jest uzależnione od zdolności banku do jego spłaty – które muszą być spełnione. Zapisy te odnoszą się do możliwości działania NBP w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji w sytuacji nadzwyczajnej. Jednocześnie w ustawie uwzględniono możliwość udzielenia kredytu refinansowego również bankowi komercyjnemu dla realizacji programu postępowania naprawczego.

W warunkach normalnych NBP reguluje płynność na rynku pieniężnym przy użyciu następujących instrumentów:

- standardowe operacje otwartego rynku⁷⁶,
- kredyt lombardowy, który udzielany jest bankom na ich życzenie i pod zastaw skarbowych papierów wartościowych,
- kredyt redyskontowy⁷⁷,
- rezerwa obowiązkowa banków. W Polsce obowiązuje system uśrednionej rezerwy obowiązkowej, który pozwala bankom na swobodne zarządzanie płynnością w trakcie całego okresu rezerwowego. Środki gromadzone na kontach rezerwy obowiązkowej nie są oprocentowane.

⁷⁶ W praktyce, z uwagi na panującą na rynku nadpłynność, prowadzone są operacje sprzedaży 14-dniowych bonów pieniężnych NBP.

⁷⁷ W praktyce wykorzystywany przez banki bardzo rzadko.

W ramach systemu SORBNET banki mogą korzystać z kredytu technicznego w ciągu dnia (ang. *intraday*). Służą on zapewnieniu płynności rozliczeń w ciągu dnia, a udostępniany jest pod zabezpieczenie skarbowych papierów wartościowych.

W strukturach NBP funkcjonuje Departament Systemu Finansowego (DSF). Zadaniem DSF jest prowadzenie analiz oraz prac badawczych dotyczących funkcjonowania systemu finansowego (sektorów i rynków finansowych) z punktu widzenia ich stabilności i rozwoju. DSF jest również odpowiedzialny za przygotowywanie Raportu o stabilności systemu finansowego, który jest tłumaczony na język angielski.

Nadzór nad systemem finansowym

Komisja Nadzoru Bankowego

Zgodnie z rozdz. 4. ustawy o NBP z 1997 r. (art. 25. – 30.), poświęconym nadzorowi bankowemu, nadzór nad działalnością banków sprawuje Komisja Nadzoru Bankowego⁷⁸. Natomiast decyzje i określone przez KNB zadania wykonuje i koordynuje, wydzielony organizacyjnie z NBP, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB). Do zadań KNB należy w szczególności:

- określanie w postaci uchwał, zarządzeń i rekomendacji zasad działania banków dla zapewnienia bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach,
- nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu i innych przepisów prawa oraz obowiązujących je norm ostrożnościowych,
- dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich Radzie Polityki Pieniężnej oraz wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój,
- opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego i ustalanie trybu jego wykonywania.

W przypadku, gdy działalność banku jest wykonywana niezgodnie z przepisami prawa, statutu lub obowiązującymi zaleceniami albo też stwarza zagrożenie dla deponentów, KNB dysponuje szerokim spektrum sankcji, stosowanych na zasadzie gradacji, od upomnienia na piśmie, poprzez wnioski o odwołanie prezesa banku komercyjnego, ograniczenie zakresu działalności banku, nałożenie kar pieniężnych, do uchylenia zezwolenia na utworzenie i decyzji o jego likwidacji.

Ustawa o NBP zapewnia kolegialny udział w sprawowaniu nadzoru nad systemem bankowym zwierzchnikom wszystkich instytucji zainteresowanych i zaangażowanych w działalność bankową i kontrolę, a także zapewnienie bezpieczeństwa systemowi bankowemu. Zgodnie z przepisami prawa, Komisja Nadzoru Bankowego skupia reprezentantów wszystkich istotnych z punktu widzenia systemu bankowego urzędów w państwie, które z racji swoich kompetencji obejmują całość problematyki działalności bankowej. W skład Komisji Nadzoru Bankowego wchodzi:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego – Przewodniczący KNB,
- Minister Finansów – zastępca Przewodniczącego,
- Przedstawiciel Prezydenta RP,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd,
- Przedstawiciel Ministra Finansów,
- Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego.

W ramach współpracy z instytucją gwarantowania depozytów – BFG, w sytuacji, gdy istnieje potrzeba wsparcia finansowego zagrożonego banku komercyjnego, KNB zobowiązana jest przedstawić swoją opinię o programie postępowania naprawczego lub o celowości przejęcia,

⁷⁸ KNB sprawuje nadzór nad bankami od 1998 r.

połączenia banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku. Pozytywna opinia KNB warunkuje udzielenie takiej pomocy. Bank ubiegający się o pomoc BFG musi także przedstawić Zarządowi BFG pozytywną opinię KNB o programie postępowania naprawczego. KNB również informuje niezwłocznie Zarząd BFG o wystąpieniu konieczności wszczęcia przez zarząd banku postępowania naprawczego.

Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego

Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB) – jednostka wyodrębnioną organizacyjnie z NBP jest organem wykonawczym Komisji Nadzoru Bankowego. W efekcie GINB jest formacją podwójnie podporządkowaną. W sprawach związanych z nadzorem nad działalnością banków – jego zwierzchnikiem jest KNB, natomiast we wszystkich sprawach pozostałych, wynikających z powiązań strukturalnych z NBP, GINB podlega Zarządowi NBP. Podstawowym zadaniem GINB jest wykonywanie zadań określonych przez KNB oraz Zarząd NBP.

GINB jest odpowiedzialny za nadzór nad działalnością banków, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach oraz zapewnienie stabilności systemu bankowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bankom wystarczającej elastyczności i swobody w podejmowaniu decyzji biznesowych oraz równych warunków i zasad uczestnictwa w rynku finansowym w zakresie podstawowych parametrów finansowych.

Do czynności, które są podejmowane przez GINB w ramach nadzoru bankowego należą inspekcje na miejscu i analizy „zza biurka”. W ramach tych działań badaniu podlegają:

- wypłacalność, płynność i wyniki finansowe banków,
- zgodność udzielanych kredytów, gwarancji bankowych i poręczeń z obowiązującymi przepisami prawa,
- zabezpieczenie i terminowość spłaty kredytów,
- stosowane oprocentowanie kredytów i pożyczek oraz rachunków bankowych,

Administracja nadzoru nad sektorem bankowym ma charakter publiczny. Działalność nadzoru jest finansowana przez bank centralny, tak więc podmioty sektora bankowego nie ponoszą kosztów związanych z funkcjonowaniem nadzoru.

Dodatkowo bezpieczeństwo całego systemu finansowego w Polsce wspierają instytucje nadzorujące działalność innych segmentów rynku finansowego. Sektor ubezpieczeń i fundusze emerytalne nadzorowane są przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych⁷⁹ (KNUiFE), rynek kapitałowy, w tym fundusze inwestycyjne – przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG), natomiast niebankowe instytucje depozytowo-kredytowe, tj. Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe – przez Krajową Kasę (KSKOK).

System gwarantowania depozytów

Instytucja gwarantowania depozytów działa w Polsce od 1995 r., a powołana została do życia na mocy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r. Zadaniem BFG jest działanie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności banków oraz wzrostu zaufania do systemu bankowego.

Administracja BFG ma charakter mieszany – wpływ na jej kształt mają przedstawiciele organów państwowych i sektora bankowego. Rada Funduszu składa się z:

⁷⁹ Wcześniej, przed utworzeniem tej instytucji w 2002 r., sektor ubezpieczeń nadzorowany był przez Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU), natomiast fundusze emerytalne przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE).

• przewodniczącego, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa NBP, po zaopiniowaniu przez właściwą komisję sejmową;

- 10 członków, z których odpowiednio powołuje i odwołuje:
 - trzech - Minister Finansów,
 - czterech - Prezes NBP,
 - trzech - Związek Banków Polskich, w sposób zapewniający reprezentację
 - całego sektora bankowego, z uwzględnieniem struktury kapitałowej.

Kadencja Rady Funduszu trwa 4 lata.

Funduszem kieruje powoływany przez Radę BFG Zarząd złożony z 5 członków, w tym z prezesa i jego zastępcy. Kadencja Zarządu BFG trwa 3 lata.

Uczestnictwo w systemie gwarantowania depozytów jest obowiązkowe dla wszystkich banków krajowych, tj. mających siedzibę w Polsce. Podmiotami objętymi systemem gwarantowania są również oddziały banków mających siedzibę poza Unią Europejską, działające na terytorium Polski – o ile nie są uczestnikami systemu gwarantowania depozytów w swoim macierzystym kraju lub system, w którym uczestniczą nie jest ekwiwalentny w stosunku do obowiązującego w naszym kraju. Banki, które wywiązują się z nałożonych obowiązków w ramach obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów mogą również w ramach ustawowego systemu gwarantowania zobowiązać się do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w regulacjach. Utworzenie umownego funduszu gwarantowania i zasady jego działania wymagają zatwierdzenia przez Radę BFG.

Ochronie Funduszu podlegają imienne depozyty rezydentów i nierezydentów, zarówno złotowe, jak i walutowe wraz z odsetkami, należące do osób fizycznych i prawnych oraz instytucji posiadających zdolność prawną. Wszystkie środki zgromadzone w banku przez jedną osobę, niezależnie od liczby rachunków, traktowane są jako jeden depozyt. Wypłata środków gwarantowanych następuje w złotych, niezależnie od waluty w jakiej nominowany był depozyt. Zakres gwarantowania nie obejmuje takich zobowiązań banku, jak: depozyty Skarbu Państwa, środki zgromadzone przez instytucje finansowe, depozyty kadry zarządzającej bankiem oraz głównych akcjonariuszy.

Gwarancjami objęte są obecnie następujące kwoty depozytów:

- kwota gwarantowana w 100%, jeżeli wartość depozytu nie przekracza 1.000 EUR w wyrażeniu złotowym,
- jeżeli wartość depozytów jest wyższa niż równowartość w złotych 1.000 EUR, wówczas kwota o równowartości 1.000 EUR gwarantowana jest w 100%, zaś pozostała kwota depozytów podlega zasadzie koasekuracji i do równowartości 22.500 EUR gwarantowana jest w 90 %.

Górna granica środków gwarantowanych, która obecnie wynosi 22.500 EUR ulegała podwyższeniu wraz ze stopniowym zaawansowaniem dostosowań do wymogów Unii Europejskiej:

Kwota gwarantowana w EUR	Obowiązywała do dnia
3.000	30 VI 1997
4.000	31 XII 1997
5.000	31 XII 1998
8.000	31 XII 1999
11.000	31 XII 2000
15.000	31 XII 2001
18.000	31 XII 2002
22.500	obecnie

Polski system gwarantowania łączy elementy systemu gwarantowania obligatoryjnego z systemem pomocowym – co oznacza, że należy do kategorii *risk minimizer*. Ochrona depozytów polega na wypłacie gwarantowanych środków lub na udzielaniu zwrotnej pomocy finansowej bankom zagrożonym niewypłacalnością.

Do zadań BFG w zakresie udzielania pomocy w ramach systemu gwarantowania depozytów należy m.in.:

- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności,
- nabywanie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności,
- kontrola nad prawidłowością wykorzystania środków udzielonych w ramach pomocy finansowej,
- kontrola realizacji programu postępowania naprawczego banku objętego systemem gwarantowania.

W ramach realizacji wyznaczonych zadań związanych z gwarantowaniem depozytów BFG może udzielać bankom pożyczek, gwarancji lub poręczeń na warunkach korzystniejszych od obowiązujących na rynku międzybankowym.

W sytuacji upadku banku komercyjnego BFG odpowiada za wypłatę kwot gwarantowanych. Środki na ten cel pochodzą w pierwszej kolejności z powstałego w tym celu funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG). FOŚG tworzony jest przez wszystkie banki, a środki niezbędne na pokrycie zobowiązań z tego tytułu zdeponowane są na wyodrębnionym rachunku depozytowym w NBP lub KDPW, w formie skarbowych papierów wartościowych i bonów pieniężnych NBP. W przypadku upadku banku, określone kwoty z FOŚG przekazywane są przez banki na rachunek specjalny BFG i stanowią podstawowe źródło zaspokajania roszczeń deponentów.

W przypadku wyczerpania się wszystkich finansowych możliwości BFG pokrycia roszczeń deponentów, NBP może udzielić BFG kredytu (zgodnie z art. 43. ustawy o NBP i art. 34.3. ustawy o BFG). Maksymalna wysokość tego kredytu może wynieść połowę przychodów BFG z tytułu opłat rocznych wnoszonych przez banki objęte systemem gwarancji. Po wyczerpaniu środków własnych BFG, Rada Ministrów może również zwiększyć obciążenie banków do poziomu 0,8% z tytułu obowiązkowych opłat rocznych i funduszu ochrony środków gwarantowanych.

Maksymalny poziom stawki procentowej, według której banki tworzą jednostkowe FOŚG, wynosi 0,4% sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku, stanowiących podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. W 2004 r. obowiązuje stawka tworzenia FOŚG na poziomie 0,25%. Banki zobowiązane są ponadto do wnoszenia na rzecz BFG corocznej opłaty obowiązkowej liczonej od podstawy, którą stanowią warte ryzykiem aktywa, gwarancje i poręczenia według jednolitej stawki procentowej (maksymalnie 0,4%) oraz zobowiązania pozabilansowe pomniejszone o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych według stawki o 50% niższej (tj. maksymalnie 0,2%). W 2004 r. opłata ta została wyznaczona na poziomie 0,075%. Powyższe kwoty ulegają pomniejszeniu o 50%, gdyż kwotę z tytułu pomniejszenia wnosi Narodowy Bank Polski. Finansowanie polskiego systemu gwarantowania depozytów ma wobec tego charakter mieszany – część środków zbierana jest *ex ante*, część na zasadzie *ex post*.

Środki finansowe BFG mogą być lokowane również jedynie w papiery wartościowe emitowane lub całkowicie gwarantowane przez państwo lub NBP. W praktyce ustawowe ograniczenia dotyczące lokowania aktywów oznaczają, że wszystkie środki, którymi dysponuje BFG inwestowane są w skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne NBP.

Od 1991 r. funkcjonuje w Polsce Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny zaspokajający roszczenia osób uprawnionych w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń. Środki inwestorów gwarantowane są natomiast przez obowiązkowy system rekompensat, utworzony przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych.

* * *

Wraz z postępującą transformacją polskiej gospodarki oraz realizacją zobowiązań wobec OECD i Unii Europejskiej następował rozwój polskiego systemu bankowego – tworzono nowe regulacje prawne, powstawały nowe instytucje, a następnie te już powstałe dostosowywano do standardów coraz bardziej zaawansowanego rynku krajowego i światowego.

Od początku lat 90. głębokim zmianom podlegał system finansowy, a razem z nim do nowych wyzwań i wymogów dostosowywały się instytucje działające na rzecz wspierania stabilności systemu. Dlatego warto w tym miejscu przedstawić pokrótce ewolucję kształtu i zadań poszczególnych instytucji.

W 1989 r. nastąpiła rekonstrukcja polskiego systemu bankowego – uchwalono dwie najważniejsze dla systemu bankowego ustawy: ustawę o NBP oraz Prawo bankowe. Zniesiono system monobankowy i utworzono system wolnorynkowy o strukturze dwustopniowej, z bankiem centralnym i uniwersalnymi bankami komercyjnymi. Ustawa o Narodowym Banku Polskim, będąc wyrazem przestrzeganej w okresie powojennym zasady odrębnego regulowania statusu prawnego i zasad funkcjonowania NBP, poświęcona była w całości bankowi centralnemu. Prawo bankowe określiło natomiast zasady działalności oraz tworzenia, organizacji, a także likwidacji i upadłości banków komercyjnych.

Dzięki zmianom w prawodawstwie umożliwiono powstawanie instytucji banków komercyjnych, dla których również rozszerzono listę dozwolonych czynności bankowych. W sprzyjających warunkach powstawały więc, obok banków państwowych i spółdzielczych, banki komercyjne w postaci spółek akcyjnych. Banki działały zgodnie z wprowadzonym prawem bankowym, które miało służyć realizacji zasady samodzielności i samofinansowania banków.

Narodowemu Bankowi Polskiemu – jako bankowi centralnemu państwa – powierzono funkcję banku emisyjnego, centralnej instytucji kredytowej, rozliczeniowej oraz dewizowej. NBP odpowiedzialny był też za sprawowanie nadzoru nad działalnością banków komercyjnych. W ramach realizacji tej funkcji NBP miał za zadanie zapewnić bezpieczeństwo depozytów lokowanych w bankach oraz zgodność działalności banków z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Wraz z nałożeniem obowiązków, bankowi centralnemu przyznano szerokie kompetencje:

- w zakresie funkcji licencyjnej – udzielanie zgody na utworzenie banku,
- w zakresie funkcji regulacyjnej – tworzenie nadzorczych norm ostrożnościowych,
- w zakresie funkcji kontrolno-administracyjnej – pozyskiwanie dokładnych danych dotyczących sytuacji finansowej banków i jednocześnie możliwość stosowania wobec nich środków nadzoru przeciwdziałających ewentualnym niekorzystnym zjawiskom lub tendencjom.

Dalszy rozwój systemu bankowego (w szczególności niekorzystna sytuacja finansowa banków spowodowana rozwojem sytuacji gospodarczej kraju) wymusił dostosowanie regulacji w kierunku stworzenia podstaw prawnych umożliwiających pokonanie słabości systemu bankowego i zapewnienie jego stabilności. W 1994 r. uchwalono ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wcześniej w roli gwaranta występował Skarb Państwa, natomiast NBP pełnił taką funkcję w bankach restrukturyzowanych. Wprowadzenie powszechnego systemu gwarantowania depozytów zdjęło z NBP odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów oraz znacznie ograniczyło ciężar odpowiedzialności spoczywającej na Skarbie Państwa⁸⁰.

Ważna zmiana miała miejsce w 1997 r. Wprowadzone zostały zmiany w organizacji nadzoru bankowego. Odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru bankowego zdjęto z NBP i powierzono powołanej do życia nowej instytucji nadzorczej - Komisji Nadzoru Bankowego (ustawa o NBP z 1997 r. i znowelizowane Prawo bankowe). KNB przejęła od NBP kompetencje w zakresie nadzorowania polskiego systemu bankowego. Rolę organu wykonawczego KNB powierzono Generalnemu Inspektoratowi Nadzoru Bankowego, będącemu najpierw jednostką organizacyjną NBP, a od 1 stycznia 1998 r. jednostką organizacyjnie wydzieloną z NBP.

Uchwalenie w 1997 r. pakietu ustaw bankowych, w intencji ustawodawcy zakończyć miało okres transformacji polskiego systemu bankowego i otworzyć nowy etap jego funkcjonowania. Ustawy te zostały ocenione – zarówno przez czynniki oficjalne, jak i w publikacjach fachowych – jako zapewniające harmonizację z regulacjami Unii Europejskiej.

⁸⁰ Gwarancje Skarbu Państwa zostały utrzymane do 31 grudnia 1999 r. dla ochrony depozytów w trzech bankach: PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A. oraz wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r.

TABELA 1. Bank centralny – zaangażowanie w kwestie stabilności finansowej

Kraj	Zapis ustawowy o wspieraniu stabilności finansowej	Zapis ustawowy o wspieraniu systemu płatniczego	Zapis ustawowy regulujący funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji	Odpowiedzialność za nadzór bankowy	Jednostki ds. stabilności finansowej ⁸¹	Publikacja raportu o stabilności systemu finansowego
EBC	–	TAK	–	–	Departament Stabilności Finansowej i Nadzoru	TAK
FRANCJA	–	TAK	–	–	Komitet Stabilności Finansowej	TAK
HOLANDIA	TAK	TAK	–	TAK	Zespół Koordynacyjny ds. Stabilności Finansowej	– ⁸²
NIEMCY	–	TAK	– ⁸³	TAK ⁸⁴	–	–
SZWECCIA	TAK ⁸⁵	TAK	TAK	–	Departament Stabilności Finansowej /Komitet ds. Stabilności	TAK
WIELKA BRYTANIA	TAK ⁸⁶	TAK ⁸⁶	TAK ⁸⁶	–	Pion Stabilności Finansowej / Komitet Stabilności Finansowej	TAK
JAPONIA	–	TAK	TAK	–	Biurow Systemu Finansowego i Płatniczego	–
USA	–	–	TAK	TAK	–	–
CZECHY	–	TAK	–	TAK	–	–
WĘGRY	TAK	TAK	TAK	–	Departament Bankowości	TAK
POLSKA	–	TAK	TAK	– ⁸⁷	Departament Systemu Finansowego	TAK
Podsumowanie	TAK – 4 NIE – 7	TAK – 10 NIE – 1	TAK – 6 NIE – 5	TAK – 4 NIE – 7	–	TAK – 6 NIE – 5

Źródło: opracowanie własne

⁸¹ Z wyłączeniem jednostek zajmujących się nadzorem bankowym.⁸² Jeden z rozdziałów Biuletynu Kwartalnego Narodowego Banku Holandii poświęcony jest kwestiom stabilności finansowej.⁸³ Funkcję tę pełni Liko-Bank.⁸⁴ Bundesbank, mimo ustanowienia w 2002 r. instytucji zintegrowanego nadzoru finansowego BaFin, jest nadal zaangażowany operacyjnie w nadzór bankowy.⁸⁵ Zgodnie z oficjalną interpretacją Banku Szwecji, funkcję dotyczącą wspierania bezpieczeństwa i efektywności systemu płatniczego, przypisaną Bankowi w art. 2. ustawy o Banku Szwecji, należy pojmować szerzej – jako zadanie wspierania stabilności całego systemu finansowego.⁸⁶ Zapis taki znajduje się w Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA.⁸⁷ Za nadzór bankowy odpowiedzialna jest KNB. Zadania zlecone przez KNB wykonuje GINB wydziałony organizacyjnie w strukturze NBP.

TABELA 2. Nadzór nad sektorem finansowym

Kraj	Nadzór nad sektorem bankowym	Nadzór nad sektorem ubezpieczeń	Nadzór nad rynkiem kapitałowym	Administracja nadzoru	Źródła finansowania nadzoru bankowego
FRANCJA	Commission Bancaire	ICC	SEOC / FMC	publiczna	publiczne
HOLANDIA	bank centralny ⁸⁸ / AFM	PISA	AFM	publiczna	publiczne
NIEMCY	BAFin / bank centralny	BAFin	BAFin	publiczna	publiczne / prywatne ⁸⁹
SZWECJA		SFSA		publiczna	publiczne / prywatne ⁹⁰
WIELKA BRYTANIA		FSA		publiczna	prywatne
JAPONIA		FSA		publiczna	publiczne
USA	Fed / FDIC / OCC	NAIC ⁹¹	SEC / CFTC / MSRB	publiczna	publiczne / prywatne
CZECHY	bank centralny	Ministerstwo Finansów	CSC	publiczna	publiczne
WĘGRY		HFSA		publiczna	prywatne ⁹²
POLSKA	KNB	KNUIFE	KPWIG	publiczna	publiczne
Podsumowanie	NADZÓR ZINTEGROWANY - 5			PUBLICZNA - 10	PUBLICZNE - 5 PRYWATNE - 2 MIESZANE - 3

Źródło: opracowanie własne

⁸⁸ Nadzór w zakresie przeprowadzanych przez instytucje kredytowe operacji finansowych pozostaje w kompetencji AFM.

⁸⁹ Działalność BAFin finansowana jest przez nadzorowane instytucje finansowe.

⁹⁰ Działalność SFSA finansowana jest z budżetu centralnego, jednak podmioty nadzorowane wnoszą obowiązkową opłatę do budżetu państwa.

⁹¹ Działalność firm ubezpieczeniowych regulowana jest na poziomie stanowym, natomiast NAIC jest organem koordynującym w skali całego kraju.

⁹² Działalność HFSA jest w niewielkim stopniu finansowana z budżetu państwa.

TABELA 3. Systemy gwarantowania depozytów

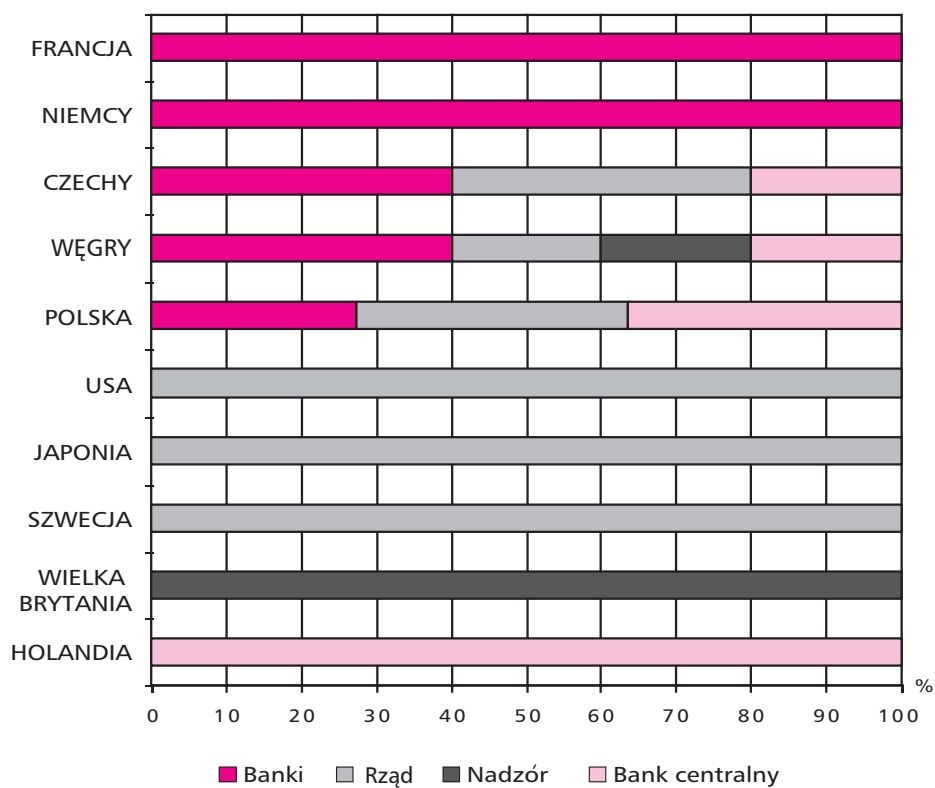
Kraj	Rok utworzenia	Administracja	Zakres działań	Limit gwarancji ⁹³	Koasekuracja	Limit wypłat ⁹⁴	Depozyty w walutach obcych	Sposób finansowania	Składki oparte na poziomie ryzyka	Kompensowanie
FRANCJA	1980	prywatna	<i>risk minimizer</i>	70.000 EUR	-	70.000 EUR	tylko w walutach państw EOG	ex ante	TAK	TAK
HOLANDIA	1978	publiczna	paybox	20.000 EUR	-	20.000 EUR	TAK	ex post	NIE	TAK
NIEMCY obowiązkowy	1998	mieszana ⁹⁵	paybox	22.222 EUR	90%	20.000 EUR	tylko w walutach państw EOG	ex ante	NIE	TAK
NIEMCY dobrowolny	1966	prywatna	<i>risk minimizer</i>	30% funduszy własnych banku	-	30% funduszy własnych banku	TAK	ex ante	TAK	TAK
SZWECJA	1996	publiczna	paybox	250.000 SEK (ok. 27.750 EUR)	-	250.000 SEK (ok. 27.750 EUR)	TAK	ex ante	TAK	NIE
WIELKA BRYTANIA	1982	publiczna	paybox	35.000 GBP (ok. 50.900 EUR)	90% dla wartości ponad 2.000 GBP	31.700 GBP (ok. 46.100 EUR)	TAK	ex post/ ex ante	NIE	TAK
JAPONIA	1971	publiczna	<i>risk minimizer</i>	10 mln JPY (ok. 79.000 EUR)	-	10 mln JPY (ok. 79.000 EUR)	NIE	ex ante	NIE	TAK
USA	1934	publiczna	<i>risk minimizer</i>	100.000 USD	-	100.000 USD	TAK	ex ante	TAK	TAK
CZECHY	1994	mieszana	paybox	27.777 EUR	90%	25.000 EUR	TAK	ex ante	NIE	TAK
WĘGRY	1993	mieszana	<i>risk minimizer</i>	3.222 mln HUF (ok. 12.600 EUR)	90% dla wartości ponad 1 mln HUF	3 mln HUF (ok. 11.700 EUR)	TAK	ex ante	NIE ⁹⁶	TAK
POLSKA	1995	mieszana	<i>risk minimizer</i>	22.500 EUR	90% dla wartości ponad 1.000 EUR	20.350 EUR	TAK	ex post/ ex ante ⁹⁷	NIE ⁹⁸	TAK
Podsumowanie	w latach 90. – 5 inne – 6	publiczna – 5 prywatna – 2 mieszana – 4	paybox – 5 <i>risk min.</i> – 6	-	koasekuracja – 5 brak – 6	-	TAK – 8 tylko w walutach państw EOG – 2 NIE – 1	ex post – 1 ex ante – 8 ex post/ ex ante – 2	TAK – 4 NIE – 7	TAK – 10 NIE – 1

Źródło: opracowanie własne

⁹³ Kwota gwarantowana depozytu.⁹⁴ Maksymalna wysokość wypłacanego odszkodowania.⁹⁵ Dwa podsystemy mają prywatną administrację, jeden publiczną.⁹⁶ Składka jednak ulega podwyższeniu, jeżeli współczynnik wypłacalności danego banku spadnie poniżej określonego minimum.⁹⁷ Działalność gwarancyjna (FOŚG) finansowana jest ex post, natomiast działalność pomocowa ex ante.⁹⁸ Opłaty w niewielkim stopniu uwzględniają poziom ryzyka – wysokość opłaty rocznej wnoszonej przez banki uzależniona jest od wartości aktywów ważonych ryzykiem.

TABELA 4. Administracja systemów gwarantowania depozytów

Udział poszczególnych podmiotów w powoływaniu władz systemów gwarantowania depozytów



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z funduszy gwarantowania depozytów, sposób prezentacji wzorowany na materiałach BFG

Słowniczek

Pojęcia ogólne

siatka bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*) – zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją.

system bankowy – ogół instytucji bankowych (depozytowo-kredytowych) oraz regulacji prawnych, ustalających organizację, zasady i zakres ich działania.

system finansowy – zespół różnych form instytucji pośrednictwa finansowego oraz norm i regulacji prawnych organizujących powiązania pomiędzy tymi instytucjami. System finansowy, oprócz instytucji bankowych, składa się z innych instytucji finansowych, takich jak: towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze, giełdy papierów wartościowych itp.

stabilność finansowa – stan, w którym system finansowy prawidłowo spełnia swoje podstawowe funkcje, to znaczy: (1) zapewnia sprawny przepływ środków pomiędzy jego uczestnikami - od dysponujących nadwyżkami (oszczędzających) do pożyczających na inwestycje lub konsumpcję, (2) zapewnia prawidłową wycenę aktywów, co przejawia się brakiem gwałtownych zmian cen aktywów lub ich przewidywalnymi zmianami, (3) zapewnia bezpieczny i sprawny przebieg płatności.

ryzyko systemowe – możliwość przeniesienia się kryzysu jednej instytucji finansowej na innych uczestników rynku, skutkująca poważnym zakłóceniem funkcjonowania całego systemu finansowego.

kryzys systemowy – zakłócenie, które poważnie osłabia funkcjonowanie całego systemu finansowego, destabilizując co najmniej jedną z trzech kluczowych funkcji systemu finansowego – alokację kredytów, płatności lub wycenę aktywów finansowych.

pożyczkodawca ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort - LoLR*) – funkcja współcześnie określana również jako awaryjne wsparcie płynnościowe (ang. *Emergency Liquidity Assistance - ELA*) – zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok, który spowodował nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych (np. prywatnych) źródeł. Pożyczkodawca ostatniej instancji jest jedną z podstawowych i najstarszych funkcji banków centralnych.

memorandum of understanding – (w tym opracowaniu) forma oficjalnego porozumienia pomiędzy instytucjami stabilności finansowej, mająca na celu sformalizowanie zasad współpracy i podziału kompetencji między nimi. Dokument ten nie ma rangi aktu prawnego jednak jest traktowany jako prawnie wiążący.

pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) – osłabienie dyscypliny rynkowej, polegające na podejmowaniu przez podmioty nadmiernego ryzyka w celu maksymalizacji zysku, oparte na przekonaniu, że ewentualne negatywne skutki tych działań zostaną złagodzone przez pomoc finansową ze strony instytucji publicznych.

asymetria informacji – sytuacja, w której uczestnicy rynku mają nierówny dostęp do informacji w wyniku czego część z nich może podejmować nieoptymalne decyzje

fuzje i przejęcia (ang. *mergers & acquisitions*) – transakcje polegające na połączeniu dwóch podmiotów gospodarczych w jedną organizację (fuzja) lub uzyskaniu pakietu kontrolnego jednego przedsiębiorstwa przez drugie (przejęcie).

Pojęcia z zakresu nadzoru finansowego

nadzór zintegrowany – sposób sprawowania nadzoru nad systemem finansowym, w którym jedna instytucja odpowiedzialna jest za nadzór nad wszystkimi, bądź kilkoma sektorami.

nadzór skonsolidowany – całościowe podejście do nadzoru instytucji finansowej, które ma na celu ocenę kondycji całej grupy kapitałowej, biorące pod uwagę wszystkie czynniki ryzyka mogące wpłynąć na instytucję finansową bez względu czy są one generowane przez działalność nadzorowanej instytucji czy podmiotów z nią powiązanych; nadzór skonsolidowany nakłada na taką instytucję obowiązek sporządzania i przekazywania organom nadzoru skonsolidowanych sprawozdań finansowych, a także daje możliwość przeprowadzenia inspekcji w podmiotach zależnych (także prowadzących inny typ działalności).

nadzór „zza biurka” (ang. *off-site supervision*) – nadzór obejmujący analizę i ocenę sprawozdań finansowych oraz innych informacji otrzymywanych z instytucji finansowych, a także kontrolę stosowania się tych instytucji do przepisów prawa i wymogów nadzorczych.

inspekcja na miejscu (ang. *on-site supervision*) – kontrola wykonywana w siedzibie instytucji finansowej, obejmująca przeprowadzane operacje, kondycję finansową, a także służąca weryfikacji danych zgromadzonych dla potrzeb analiz „zza biurka”; w trakcie inspekcji na miejscu oceniane są również aspekty jakościowe – przede wszystkim kompetencje kadry kierowniczej i sposób zarządzania instytucją.

honest broker – (w tym opracowaniu) funkcja realizowana przez instytucję zaufania publicznego bez jej zaangażowania finansowego, w celu wykreowania korzystnych warunków dla rynkowych sposobów rozwiązywania problemów w instytucjach finansowych.

bank pomostowy (ang. *bridge bank*) – podmiot tworzony w miejsce likwidowanego banku problemowego, który przejmuje jego wybrane aktywa i pasywa i w okresie przejściowym – przed przejściem czy sprzedażą – kontynuuje działalność bankową.

Pojęcia z zakresu gwarantowania depozytów

explicit system – system gwarancyjny o sformalizowanym charakterze, posiadający z góry określone procedury działania, zorganizowany najczęściej w postaci instytucji gwarancyjnej.

implicit system – brak sformalizowanego systemu gwarancyjnego przy jednoczesnym domniemaniu, że w momencie zagrożenia systemowego instytucje publiczne podejmą działania doraźne.

finansowanie typu *ex ante* – sposób finansowania systemu gwarancyjnego, w którym składki gromadzone są z wyprzedzeniem, zgodnie z planem na każdy rok finansowy.

finansowanie typu *ex post* – sposób finansowania systemu gwarancyjnego, w którym opłaty wnoszone są dopiero po czasie spełnienia się warunku gwarancji – upadłości banku.

koasekuracja (ang. *coinsurance*) – niepełna ochrona – sytuacja, w której instytucja gwarancyjna wypłaca tylko ustaloną część wartości depozytu gwarantowanego (np. 90%), natomiast deponent ponosi ryzyko utraty pozostałej części depozytu.

paybox – rodzaj instytucji gwarancyjnej, której działalność polega jedynie na wypłacie depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej.

risk minimizer – rodzaj instytucji gwarancyjnej, która, obok działalności gwarancyjnej (paybox), może podejmować działania pomocowe mające na celu zapobieganie upadłości banku.

kompensacja (ang. *offsetting*) – pomniejszanie odszkodowania wypłacanego deponentowi o wartość jego zobowiązań względem upadłego banku

Bibliografia

About HFSA, www.pszaf.hu

Allen W. *Financial Stability*, Public Policy and Central Banks, Bank of England 2001.

Annual Report 2002, Czech National Bank, www.cnb.cz

Annual Report 2002, De Nederlandsche Bank, www.dnb.nl

Annual Report 2002, Deposit Insurance Fund, www.fpv.cz

Annual Report 2002, Sveriges Riksbank, www.riksbank.se

Baka W., *Bankowość centralna : funkcje, metody, organizacja*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 2001.

Baka W., *On the question of central bank independence*, Olympus, Warszawa 1995.

Baka W., *Polski sektor bankowy na tle bankowości europejskiej: w kierunku podwyższenia konkurencyjności*, Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów, Warszawa 1998.

Bank of Japan Annual Review 2002, www.boj.go.jp

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Kryzysy bankowe – przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, PWE, Warszawa 2002.

Beck. T., *Deposit Insurance as Private Club*. The Case of Germany, June 2000.

Brealey R., Clerk A., Goodhart Ch., Haley J., Hoggarth G., Llewellyn D., Schu Ch., Sinclair P., Soussa F., *Financial Stability and Central Banks – a global perspective*, Bank of England 2001.

Capie F., Goodhart Ch., *The Future of Central Banking*, Cambridge University Press 1994.

Courtis N., *How Countries Supervise Their Banks, Insurers and Securities Markets*, Central Banking Publications, London 1999.

Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce – stan prawny na dzień 1 stycznia 1996r.*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1996.

Deposit Insurance Guide, www.oba.hu

Description of the Swedish Deposit Guarantee Scheme, www.ign.se

Description of the Swedish Deposit Investor Compensation Scheme, www.ign.se

EU Banking Sector Stability, ECB, February 2003.

Federal Reserve Bulletin, Federal Reserve System, Washington, November 1997.

Financial Services Agency, FSA, www.fsa.go.jp

Financial Stability and Central Banks, Centre for Central Banking Studies, Bank of England 2000.

Financial Stability Report 2003: 1, Sveriges Riksbank 2003, www.riksbank.se

Finansinspektionen – who we are and what we do, SFSA 2003, www.fi.se

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

Garcia G., Prast H., *Depositor and Investor Protection in the EU and the Netherlands: A Brief History*, DNB 2003, www.dnb.nl

- Garcia G., *Deposit Insurance: Actual and Good Practices*, IMF Occasional Paper No. 197, Washington 2000.
- Goodhart Ch., Illing G., *Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort*, Oxford University Press 2002.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998.
- Halme L, Hawkesby Ch, Healey J., Saapar I., Soussa F., *Selected Issues for Financial Safety Net and Market Discipline*, Bank of England, May 2000.
- Hino M., *On the Establishment of the Financial Services Agency*, FSA 2000, www.fsa.go.jp
- Introduction to the Financial Services Authority*, www.fsa.gov.uk
- Iwanicz-Drozdowska M., *Zalecenia Forum na Rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (11)/2000.
- McDonald R., *Deposit Insurance*, Handbooks in Central Banking No 9, Bank of England 1996.
- Lewandowski D., *Regulacje ostrożnościowe nadzoru bankowego*, Materiały i Studia, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1997.
- Market Review*, Bank of Japan, February 2003, www.boj.go.jp
- Modernising the Supervisory Authorities in France: the Creation of the Autorite des Marches Financiers (Financial Market Authority)*, Service des Relations Internationales, Commission des Operations de Bourse.
- Morawski W., *Nadzór bankowy w II Rzeczypospolitej*, seria: „Materiały i Studia” 1992, nr 28, NBP, Warszawa 1992.
- New Deposit Insurance System*, Financial Services Agency 2002, www.fsa.go.jp
- Nyberg L., *The Infrastructure of Emerging Liquidity Assistance - What is Required in Today's Financial System?*, Speech at the CGFS Regional Meeting in Tokyo, Bank of Japan, 22 May 2000, www.bis.org.
- Obal T., Polijaniuk H., *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*, „Bezpieczny Bank” nr 1(20)/2003.
- Padoa-Schioppa T., *Central banks and financial stability*, Speech in Jakarta, 7 July 2003, www.ebc.org
- Padoa-Schioppa T., *EMU and Banking Supervision*, Lecture at the LSE, 24 February 1999, www.ebc.org
- Polijaniuk H., Obal T., *Omówienie i porównanie systemów gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej oraz krajach kandydackich*, „Bezpieczny Bank” nr 3/4 (14/15)/2001.
- Polijaniuk H., Obal T., *Zasady finansowania zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 1/2 (12/13)/2001.
- Polijaniuk H., *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 4(11)/2000.
- Prati A., Schinasi G. J., *Financial Stability in European Economic and Monetary Union*, Princeton Studies in International Finance, No. 86, August 1999.
- Raport o stabilności systemu finansowego styczeń 2000 - czerwiec 2001*, NBP, grudzień 2001 r., www.nbp.pl
- Raport o stabilności systemu finansowego czerwiec 2001 - grudzień 2002*, NBP, sierpień 2003 r., www.nbp.pl

Report on Financial Stability, The National Bank of Hungary, www.mnb.hu

Reserve Maintenance Manual, Federal Reserve System, Washington, August 2003.

Smółko M., *Model nadzoru bankowego w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (19)/2002.

Solarz J. K., *Rozwój systemów bankowych*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1996.

System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, NBP, grudzień 2001 r., www.nbp.pl

The Commission Bancaire, Bank de France, Communication Department, April 2001.

The Deposit Protection Fund of the German Private Commercial Banks, Bundesverband deutscher Banken, October 2002.

The Financial Services Sector in Europe. Regulatory investigation and enforcement in France, Freshfields Bruckhaus Deringer, Paris 2002.

The New Deposit Insurance System, Deposit Insurance Corporation of Japan 2002, www.dic.go.jp

Volcker P., *The Federal Reserve Position on Restructuring of Financial Regulation Responsibilities*, Federal Reserve Bulletin, Vol.70.

Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów – raport *Financial Stability Forum z dnia 7 września 2001r. (tłumaczenie)*, „Bezpieczny Bank” nr 3/4 (14/15)/2001.

Akty prawne

Act Concerning the Deutsche Bundesbank, www.bundesbank.de

Act LVIII of 2001 on the National Bank of Hungary, www.mnb.hu

Act No. 21/1992 Coll. of 20 December 1991 on Banks, www.cnb.cz

Act No. CXXOIV of 1999 on the HFSA, www.pszaf.hu

Act on Supervision of the Credit System 1992, www.dnb.nl

Articles of Association of De Nederlandsche Bank N.V., www.dnb.nl

Bank Act 1998, www.dnb.nl

Czech National Council Act No. 6/1993 Coll. of 17 December 1992 on the Czech National Bank, www.cnb.cz

Decree of 21 September 1998, giving generally binding force, pursuant to Section 28a(2) of The Act on The Supervision of the Credit System 1992, to The Investor Compensation Scheme of 17 September 1998, Staatsblad 556, www.dnb.nl

Decree of 28 September 1998, giving generally binding force, pursuant to Section 84(2) of The Act on The Supervision of the Credit System 1992, to The Collective Guarantee Scheme of Credit Institutions for Repayable Funds and Portfolio Investments of 17 September 1998, Staatsblad 577, www.dnb.nl

Deposit Guarantee and Investor Compensation Act of July 16, 1998, www.gbld.org

Deposit Insurance Law, www.dic.go.jp

Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994.

Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes, Official Journal L 084, 26/03/1997).

Federal Deposit Insurance Act, www.fdic.gov.

Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, www.fdic.gov

Federal Reserve Act of 1913, US Code, Title 12.

Law Concerning Reserve Deposit Requirement System, www.boj.go.jp

Memorandum of Understanding between HM Treasury, The Bank of England and The FSA, www.bankofengland.co.uk

Memorandum of Understanding on High Level Principles of Co-operation between The Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situations, www.ebc.org

Regulation A – Extensions of Credit by Federal Reserve Banks, Federal Reserve Board, www.federalreserve.gov

Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, www.ecb.org

The Act (1995:1571) on the Deposit Guarantee Scheme, www.ign.se

The Act on Credit Institutions and Financial Enterprises, www.oba.hu

The Act on Credit Institutions and Financial Enterprises, www.oba.hu

The Bank of Japan Law, www.boj.go.jp

The Single Monetary Policy in Stage Three. General documentation on Eurosystem monetary policy instruments and procedures, www.ecb.org

The Sveriges Riksbank Act (1988:1385), www.riksbank.se

Ustawa o BFG z 1994 r., Dz.U. z 2000 r., Nr 9 poz. 131 z póź. zm.

Ustawa o Narodowym Banku Polskim z 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 140 poz. 938 z póź. zm.

Ustawa Prawo bankowe z 1997 r., Dz.U. z 2002 r., Nr 72 poz. 665 z póź. zm.

Strony internetowe

Francja

Banque de France

www.banque-france.fr

Fonds de Garantie des Dépôts

www.garantiedesdepots.fr**Holandia**

De Nederlandsche Bank N.V.

www.dnb.nl

The Pension and Insurance Supervision Authority

www.pvk.nl

The Authority for the Financial Markets

www.afm.nl

The Collective Guarantee Scheme of Credit Institutions

www.dnb.nl**Niemcy**

Deutsche Bundesbank

www.bundesbank.de BAFinwww.bafin.de**Eurosystem**

Europejski Bank Centralny

www.ecb.ogr**Szwecja**

Riksbank

www.riksbank.se

Swedish Financial Supervisory Authority

www.fi.se

The Swedish National Debt Office

www.rgk.se

The Swedish Deposit Guarantee Scheme

www.ign.se

The Swedish Investor Compensation Scheme

www.ign.se**Wielka Brytania**

Bank of England

www.bankofengland.co.uk

Financial Services Authority

www.fsa.gov.uk

Financial Services Compensation Scheme

www.fscs.org.uk**Japonia**

Bank Japonii

www.boj.go.jp

Agencja Usług Finansowych

www.fsa.go.jp

Korporacja Gwarantowania Depozytów

www.dic.go.jp**Stany Zjednoczone**

System Rezerwy Federalnej

www.federalreserve.gov

Federal Deposit Insurance Corporation

www.fdic.gov

Office of the Comptroller of the Currency

www.occ.treas.gov

FFIEC

www.ffiec.gov**Czechy**

Czech National Bank

www.cnb.cz

The Deposit Insurance Fund

www.fpv.cz

Guarantee Fund for Credit Co-operatives

www.zfdz.cz

Securities Brokers Guarantee Fund

www.gfo.cz

Węgry

National Bank of Hungary

www.mnb.hu

The Hungarian Financial Supervisory Authority

www.pszaf.hu

The National Deposit Insurance Fund of Hungary

www.oba.hu**Polska**

Narodowy Bank Polski

www.nbp.pl

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

www.bfg.pl