

## Echa kryzysu z roku 2007 – jakie zmiany nastąpiły w globalnej polityce finansowej?

### Streszczenie

W referacie zaprezentowano działania podjęte przez rządy państw oraz instytucje międzynarodowe pod wpływem doświadczeń kryzysu finansowego z roku 2007. Działania te koncentrowały się na następujących obszarach: regulacji działalności bankowej w zakresie m.in. wzmocnienia nadzoru bankowego, podwyższenia gwarancji depozytów bankowych dla osób fizycznych i prawnych, dokapitalizowania banków połączonego z przejęciem części ich udziałów, podniesienia wymagań kapitałowych (regulacja Bazylea III) oraz regulacji działalności „rajów podatkowych”. Przedstawione rozwiązania w istotny sposób wpływają na działalność instytucji finansowych, przyczyniając się do zwiększenia bezpieczeństwa ich funkcjonowania i ochrony klientów.

**Słowa kluczowe:** nadzór bankowy, regulacje bankowe, instytucje finansowe

Kryzys już minął. W różnych częściach świata rozłożył się w różny sposób. Zgodnie z teorią cykli koniunkturalnych<sup>1</sup> w Polsce formalnie kryzysu<sup>2</sup> nie było. Nie było nawet recesji<sup>3</sup>. Skumulowany wzrost PKB w Polsce w latach 2008–2013 wyniósł 18,5%, co stawia nasz kraj na czwartym miejscu wśród państw OECD (patrz Tabela 1). Na pewno jest to wynik, z którego jako Polacy powinniśmy być dumni, ale pogarszającą się sytuację gospodarczą (zwłaszcza w ostatnich latach) odczuliśmy w postaci wzrostu zadłużenia państwa, wzrostu bezrobocia, spadku tempa wzrostu PKB, spadku inwestycji zarówno publicznych jak i prywatnych oraz spadku koniunktury.

Znamy przyczyny kryzysu (polecam nagrodzony Oscarem za rok 2010, doskonały film dokumentalny Charles’a H. Fergusona „*Inside job*”, odsłaniający kulisy i mechanizmy deregulacji i braku nadzoru nad rynkiem finansowym w USA), jak zwykle dysponujemy wiedzą ex-post, jakże cenną na przyszłość, umiemy znaleźć analogię pomiędzy ostatnim kryzysem a np. Wielką Depresją z roku 1929. Znana jest również praprzyczyna współczesnych kryzysów ekonomicznych, która w minionych kilkudziesięciu latach ujawniła się w kilku aktach tj. najpierw w ramach polityki tzw. Nowego Ładu „decyzją Franklina Roosevelta w 1933 roku dolary amerykańskie emitowane przez Rezerwę Federalną (FED) i potwierdzenia depozytów, wystawiane przez nią oraz przez banki jej podległe, przestały mieć pokrycie w złocie<sup>4</sup>, a następnie 15 lipca 1971 Stany Zjednoczone zawiesiły wymienialność dolara na złoto. Ostatecznie trwałe oderwanie światowej waluty rezerwowej, jakim jest dolar amerykański od parytetu złota, nastąpiło w 1973 roku po dewaluacji dolara i wprowadzeniu kursu płynnego, pozwalając na niczym nieograniczone zwiększanie jego emisji.

<sup>1</sup> Zob. J. A. Estey, *Cykle koniunkturalne*. Warszawa, Polskie Wydawnictwo Gospodarcze, 1959, s. 111.

<sup>2</sup> Kryzys to zjawisko utrzymującego się w dłuższym okresie /min. 3-4 kwartały/ spadku PKB wraz z towarzyszącą mu zmianą innych parametrów ekonomicznych takich jak np. spadek produkcji, wzrost bezrobocia, spadek obrotów eksportowych, cen, dochodów i wydatków ludności, obrotów i zysków przedsiębiorstw, nakładów inwestycyjnych i zapasów przedsiębiorstw.

<sup>3</sup> Recesja to sytuacja w gospodarce, w której odnotowuje się spadek PKB przez minimum dwa kolejne kwartały.

<sup>4</sup> M.N. Rothbard, *Taking Money Back*, [dostęp 07.03.14], <http://www.mises.org/rothbard/moneyback.asp>.

Tabela 1. Wzrost PKB w latach 2008-2013 w krajach członkowskich OECD

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem
Australia	2,4	1,5	2,6	2,4	3,7	2,5	<b>15,1</b>
Austria	0,9	-3,5	1,9	2,9	0,6	0,4	<b>3,2</b>
Belgia	1,0	-2,8	2,4	1,9	-0,3	0,1	<b>2,3</b>
Chile	3,2	-0,9	5,7	5,8	5,6	4,2	<b>23,5</b>
Czechy	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,0	-1,5	<b>0,3</b>
Dania	-0,8	-5,7	1,4	1,1	-0,4	0,3	<b>-4,1</b>
Estonia	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9	1,0	<b>-1,2</b>
Finlandia	0,3	-8,5	3,4	2,7	-0,8	-1,0	<b>-4,0</b>
Francja	-0,2	-3,1	1,6	2,0	0,0	0,2	<b>0,6</b>
Grecja	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-3,5	<b>-25,3</b>
Hiszpania	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,3	<b>-6,0</b>
Holandia	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-1,1	<b>-1,8</b>
Irlandia	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,1	0,1	<b>-7,2</b>
Islandia	1,2	-6,6	-4,1	2,7	1,4	1,8	<b>-3,6</b>
Izrael	4,5	1,2	5,7	4,6	3,4	3,7	<b>22,9</b>
Japonia	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,9	1,8	<b>1,2</b>
Kanada	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	1,7	<b>7,8</b>
Korea Płd.	2,3	0,3	6,3	3,7	2,0	2,7	<b>17,4</b>
Luksemburg	-0,7	-5,6	3,1	1,9	-0,2	1,8	<b>0,3</b>
Meksyk	1,2	-4,5	5,1	4,0	3,6	1,2	<b>10,6</b>
Niemcy	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	<b>4,4</b>
Norwegia	0,1	-1,6	0,5	1,2	3,1	1,2	<b>4,4</b>
Nowa Zelandia	-0,6	0,3	0,9	1,3	3,2	2,3	<b>7,4</b>
Polska	5,0	1,6	3,9	4,5	2,1	1,4	<b>18,5</b>
Portugalia	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,7	<b>-7,1</b>
Słowacja	5,8	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,8	<b>10,8</b>
Słowenia	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-2,3	<b>-7,4</b>
Stany Zjednoczone	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,7	<b>5,7</b>
Szwajcaria	2,2	-1,9	3,0	1,8	1,0	1,9	<b>7,9</b>
Szwecja	-0,8	-5,0	6,3	3,0	1,3	0,7	<b>5,6</b>
Turcja	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,2	3,6	<b>19,6</b>
Węgry	0,9	-6,8	1,1	1,6	-1,7	1,2	<b>-3,7</b>
Wlk. Brytania	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,1	1,4	<b>-1,6</b>
Włochy	-1,2	-5,5	1,7	0,6	-2,6	-1,9	<b>-8,8</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Economic Outlook – OECD Annual Projections,  
[dostęp 18.03.14], <http://stats.oecd.org/index.aspx?dataSetCode=EO#>.

Następstwem tej sytuacji były: kryzys naftowy z roku 1973, kryzys kuwejcki z 1982, kryzys na Wall Street w 1987 roku, meksykański kryzys walutowy z 1994, kryzys azjatycki z 1997, kryzys rosyjski z 1998, kryzys brazylijski z 1998 roku, argentyński kryzys gospodarczy z 1999 roku, kryzys dotcom z 2000 roku i ten ostatni, który rozpoczął się w roku 2007.

Jakie wyciągnęliśmy wnioski z tej wiedzy, aby zmienić stosunki finansowe na świecie? Jakie zmiany dokonały się w ostatnich latach w globalnej polityce finansowej? Czy jesteśmy w stanie zapobiegać kryzysom? Postaram się odpowiedzieć na te pytania, w szczególności nawiązując do wybranych zagadnień zaprezentowanych przeze mnie we wcześniejszym artykule<sup>5</sup>:

1. Regulacji dotyczących działalności bankowej:

- a. w zakresie udzielania kredytów osobom prywatnym, uzależniających otrzymanie maksymalnej kwoty kredytu od średniej płacy w danym kraju oraz okresu spłaty kapitału i odsetek, ponadto wprowadzenia wymogu wkładu własnego,
- b. wzmocnienia nadzoru bankowego,
- c. wprowadzenia obowiązkowych 100% gwarancji depozytów bankowych dla osób fizycznych i prawnych,
- d. znacjonalizowania w całości niektórych banków lub ich dokapitalizowania przez państwo, połączonego z przejęciem części udziałów w celu utworzenia w każdym kraju grupy kilku banków państwowych,
- e. podniesienia wymagań kapitałowych dla banków.

2. Regulacji działalności centrów offshore:

- a. z punktu widzenia korzyści ekonomicznych dla gospodarki światowej funkcjonowanie centrów offshore jest nieuzasadnione, jednakże dopóki istnieją, należy dążyć do zniesienia przez nie tajemnicy bankowej oraz udostępniania informacji o udziałowcach w spółkach otwieranych w centrach offshore.

Ad 1a) W kwestii udzielania kredytu osobom prywatnym w zależności od średniej płacy w danym kraju brak jest rozwiązań na poziomie globalnym, natomiast występują regulacje lokalne, dotyczące poszczególnych państw. W Polsce instytucją, która sprawuje nadzór nad sektorem bankowym jest Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)<sup>6</sup>, posiada ona uprawnienia do wydawania tzw. rekomendacji dotyczących głównie wewnętrznych procedur bankowych. W ostatnich latach Komisja opublikowała kilka istotnych rekomendacji regulujących m.in. dostęp do kredytów hipotecznych.

Pierwszą z nich była Rekomendacja T<sup>7</sup> przyjęta przez Komisję w dniu 23 lutego 2010r. Rekomendacja dotyczyła zasad rzetelnego badania zdolności kredytowej klienta i zawierała 25 zaleceń obejmujących takie obszary działalności bankowej jak: kontrola ryzyka, zarządzanie, raportowanie, identyfikacja, pomiar i akceptacja ryzyka, zabezpieczenia, kontrolę wewnętrzną oraz relacje z klientami. Jednym z najważniejszych zaleceń rekomendacji był

<sup>5</sup> K. Osiński, *Kryzysy światowe – przyczyny i efekty ich występowania*. Zeszyty Naukowe Firma i Rynek, 2010, nr 1/2010.

<sup>6</sup> Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych.

<sup>7</sup> Rekomendacja T, [dostęp 17.03.14], [http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja%20T\\_tcm75-18474.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja%20T_tcm75-18474.pdf).

zapis w punkcie 10.4., zgodnie z którym „maksymalny poziom relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto osiągniętych przez osoby zobowiązane do spłaty zadłużenia, nie powinien być wyższy niż 50% dla klientów detalicznych o dochodach netto nieprzekraczających poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, w żadnym jednak przypadku nie powinien być wyższy niż 65%”<sup>8</sup>. Ponadto „analizując wydatki osób zobowiązanych do spłaty ekspozycji kredytowej bank powinien uwzględnić je w kwotach odpowiadających ich rzeczywistemu poziomowi, w szczególności biorąc pod uwagę poziom osiągniętych przez nie dochodów, ilość osób pozostających na ich utrzymaniu, ich status mieszkaniowy i miejsce zamieszkania”<sup>9</sup>. Zaostrzeniu uległy również kryteria dotyczące zabezpieczeń kredytu m.in. obniżono wskaźnik LtV<sup>10</sup>, zaś w przypadku kredytów walutowych klient, zobowiązany był do wniesienia wkładu własnego w wysokości, co najmniej 10 %, przy kredycie udzielanym na okres do 5 lat oraz co najmniej 20% przy kredycie udzielanym na ponad 5 lat. Zapisy Rekomendacji T weszły w życie w części dotyczącej punktów 1-4, 8, 13-15, 17-19 i 23-25, od 23 sierpnia 2010 r. w pozostałej po kolejnych 4 miesiącach.

Kolejną z rekomendacji ograniczającą dostęp do kredytów hipotecznych rozliczanych w walucie obcej była Rekomendacja S, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2011 roku<sup>11</sup>. Regulacja zawierała 21 punktów dotyczących m.in. kwestii zarządzania ryzykiem przy kredytach hipotecznych. Zgodnie z jej zapisem banki zobowiązane były do obliczania zdolności kredytowej kredytobiorcy zakładając, że kredyt zaciągany będzie maksymalnie na 25 lat. Ponadto w przypadku kredytów walutowych, łączna suma spłacanych co miesiąc rat nie powinna była przekroczyć 42 procent średnich dochodów netto w przypadku osób zarabiających nie więcej niż średnia krajowa. W dniu 1 stycznia 2014 weszła w życie nowelizacja Rekomendacji S<sup>12</sup>, której celem jest zagwarantowanie większego bezpieczeństwa kredytobiorcom, wzmocnienie ich pozycji zwłaszcza w kontaktach z bankami oraz stworzenie fundamentów dla stabilnego finansowania rynku nieruchomości. Rekomendacja zaostrza zasady przyznawania kredytów hipotecznych. Zgodnie z jej wytycznymi obniżono wartość wskaźnika LtV do poziomu 80% (co oznacza de facto przymus dysponowania co najmniej 20% wkładem własnym przy kredytowanym zakupie nieruchomości) przy czym wprowadzanie zmian będzie rozłożone w czasie według schematu zaprezentowanego w Tabeli 2.

Zmianie ulegnie również okres spłaty kredytu. Co prawda KNF rekomenduje, aby banki proponowały klientom 25 letni okres kredytowania ale w przypadku, gdy klienci będą zainteresowani dłuższym okresem spłaty będzie on mógł maksymalnie wynosić 35 lat, przy czym wtedy zdolność kredytowa będzie wyliczana tak jak dla okresu 30-letniego.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Wskaźnik LtV wykorzystywany jest do oceny adekwatności zabezpieczenia, stanowi relację kwoty kredytu do wartości zabezpieczenia, głównie przy kredytach hipotecznych.

<sup>11</sup> Rekomendacja S, [dostęp 17.03.14], [http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja\\_S\\_18-01-2011\\_tcm75-25296.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja_S_18-01-2011_tcm75-25296.pdf).

<sup>12</sup> Rekomendacja S, [dostęp 17.03.14], [http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja\\_S\\_18\\_06\\_2013\\_tcm75-34880.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja_S_18_06_2013_tcm75-34880.pdf).

Tabela 2. Rekomendowane zmiany wartości wskaźnika LtV w czasie

Okres	Wartość wskaźnika LtV
01.01.2014 – 31.12.2014	nie powinna przekraczać poziomu 95%,
01.01.2015 – 31.12.2015	nie powinna przekraczać poziomu 90%,
01.01.2016 – 31.12.2016	nie powinna przekraczać poziomu 85%,
od 01.01.2017	nie powinna przekraczać poziomu 80%, „cyt.” w przypadku, gdy część ekspozycji przekraczająca 80% LtV jest odpowiednio ubezpieczona, lub kredytobiorca przedstawił dodatkowe zabezpieczenie w formie blokady środków na rachunku bankowym lub poprzez zastaw na denominowanych w złotych dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa lub NBP <sup>13</sup> możliwe będzie podwyższenie LtV do 90%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rekomendacja S, [dostęp 17.03.14],

[http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja\\_S\\_18\\_06\\_2013.\\_tcm75-34880.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja_S_18_06_2013._tcm75-34880.pdf).

Rozwiązania funkcjonujące w innych państwach jako jeden z podstawowych wskaźników do oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy, wykorzystują współczynnik LtV. W Stanach Zjednoczonych wytyczne dotyczące udzielania kredytów tzw. „*underwriting guidelines*” opracowane są przez takie instytucje jak Fannie Mae<sup>14</sup> i Freddie Mac<sup>15</sup>. Zgodnie z nimi wskaźnik LtV nie powinien przekraczać poziomu 80%. Pożyczki ze wskaźnikiem wyższym od 80% wymagają dodatkowego ubezpieczenia lub innej formy zabezpieczenia. The Federal Housing Administration<sup>14</sup> (FHA) ubezpiecza kredyty hipoteczne nawet do 96,5% ich wartości. Do oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy brane są pod uwagę wszystkie jego zobowiązania kredytowe.

W Australii<sup>15</sup> do oceny zdolności kredytowej używa się terminu Loan to Value Ratio (LVR), który jest terminem tożsamym do LtV. Zasadniczo kryteria udzielania kredytów nie różnią się od tych funkcjonujących w innych krajach. Standardowa wartość LVR dla kredytów hipotecznych wynosi 80% lub mniej. Pożyczki z wartością LVR 60% i niższą noszą nazwę „*no doc loan*” lub „*low doc loan*” oznacza to, że przy ich udzielaniu kredytobiorca nie musi okazywać zaświadczenia o zarobkach lub ilość wymaganych dokumentów jest ograniczona. Ten rodzaj produktu bankowego dedykowany jest głównie osobom wykonującym wolne zawody lub których weryfikacja dochodów jest utrudniona z różnych przyczyn. Istnieje również możliwość udzielenia kredytu do wartości LVR maksymalnie 95% z obligatoryjnym dodatkowym ubezpieczeniem.

W Wielkiej Brytanii<sup>16</sup> podobnie jak w innych krajach głównym wskaźnikiem używanym do oceny zdolności kredytowej jest LtV. Większość pożyczek oferowanych przez instytucje finansowe udzielana jest na warunkach LtV 75%, natomiast kredyty o wartości LtV 90% i wyższej wymagają dodatkowego ubezpieczenia.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Federal Housing Administration (FHA) – amerykańska agencja rządowa powstała w 1934 roku, której głównym celem jest ubezpieczanie kredytów hipotecznych na budowę domów.

<sup>15</sup> Housing Finance Network, [dostęp 14.03.14], <http://www.housing-finance-network.org/index.php?id=277>.

<sup>16</sup> Housing Finance Network, [dostęp 14.03.14], <http://www.housing-finance-network.org/index.php?id=350>.

W Niemczech<sup>17</sup> większość kredytów hipotecznych udzielanych jest na warunkach LtV 80%. Kredyty ze współczynnikiem LTV ponad 60% (limit prawny pierwszego zastawu) są oferowane przez większość banków tylko za cenę wzrostu oprocentowania. Wynika to z faktu, że pożyczki hipoteczne z LTV mniejszym niż 60% banki mogą refinansować na lepszych warunkach. Średni wskaźnik LTV dla pożyczek wynosi około 70%, a 60 procent z nich stanowią pożyczki o stałym oprocentowaniu.

Ad 1b) Głównym punktem reformy nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, opartej na doświadczeniach kryzysu finansowego z roku 2007, było powołanie do życia z dniem 01.01.2011 Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Podstawowym zadaniem ESNF jest nadzór nad właściwym wdrażaniem przepisów dotyczących sektora finansowego, w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych<sup>18</sup>.

Institucje tworzące system to:

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*ang. European Systemic Risk Board – ESRB*),

– Europejskie Urzędy Nadzoru (*ang. European Supervisory Authorities – ESA*):

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*ang. European Banking Authority – EBA*),
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*ang. European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA*),
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*ang. European Securities and Markets Authority – ESMA*),

– Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (*ang. Joint Committee*), właściwe organy lub organy nadzoru państw członkowskich określone w odpowiednich aktach unijnych<sup>19</sup>.

Głównym zadaniem instytucji tworzących system będzie ostrzeganie właściwych organów w państwach członkowskich o możliwych zagrożeniach finansowych poprzez np. wydawanie ostrzeżeń o zidentyfikowanych ryzykach systemowych oraz rekomendacji w zakresie działań, które powinny być podjęte przez odpowiednie instytucje krajowe.

Ad 1c) Działalność instytucji finansowych funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej podlega wymogom znowelizowanej Dyrektywy 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniającej Dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty. Na skutek kryzysu finansowego z roku 2007 kwota gwarancji została podwyższona. Stuprocentowymi gwarancjami objęte są depozyty wraz z odsetkami według stanu na dzień zawieszenia działalności banku do maksymalnej, łącznej wysokości 100.000 EUR. W przypadku rachunku wspólnego każdemu ze współposiadaczy przysługuje odrębna kwota gwarancji<sup>20</sup>. Inne rozwiązania możemy zaobserwować w pozostałych krajach. W Tabeli 3 przedstawiono zestawienie wybranych systemów gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie.

<sup>17</sup> Housing Finance Network, [dostęp 14.03.14], <http://www.housing-finance-network.org/index.php?id=338>.

<sup>18</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, [dostęp 15.03.14], [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/inf\\_ogol.html](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/inf_ogol.html).

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Bankowy Fundusz Gwarancyjny, [dostęp 15.03.14], <https://www.bfg.pl/system-gwarantowania-depozytow-w-polsce>.

Tabela 3. Wybrane systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie

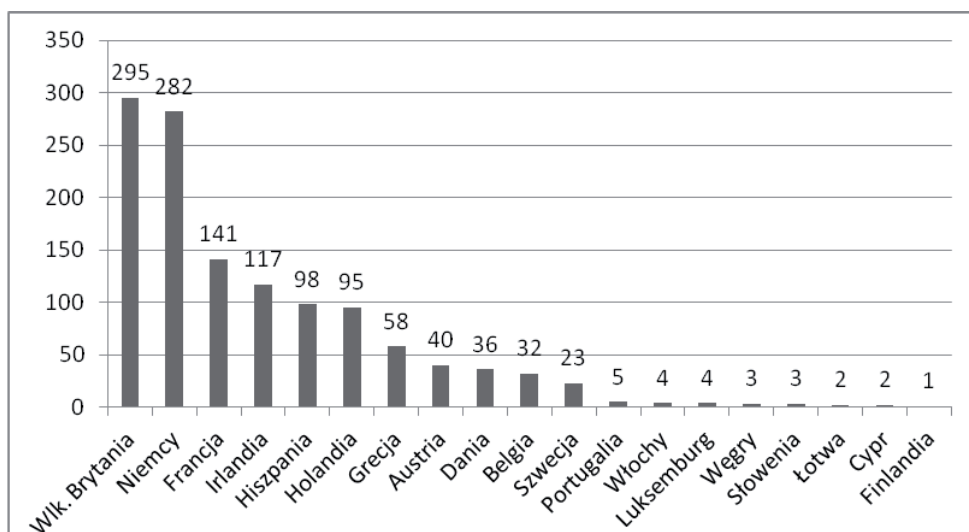
Kraj / Instytucja gwarantująca	Maks. kwota gwarantowana w 100%	Depozyty podlegające gwarancjom	Depozyty niepodlegające gwarancjom
<b>Polska Bankowy Fundusz Gwarancyjny</b>	100000 EUR (423340 PLN)*	Imienne depozyty złotowe i walutowe-osób fizycznych, osób prawnych (w tym jednostek samorządu terytorialnego), jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (o ile posiadają zdolność prawną), szkolnych kas oszczędnościowych oraz pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych	Depozyty Skarbu Państwa, instytucji finansowych, w szczególności: banków, domów maklerskich, innych firm inwestycyjnych, podmiotów świadczących usługi ubezpieczeniowe, funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych, kadry zarządzającej danym bankiem oraz jego głównych właścicieli.
<b>Stany Zjednoczone</b> Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów ( <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> )	250000 USD (762025 PLN)*	Wkłady osób fizycznych i prawnych	Brak wyłączeń
<b>Francja</b> Fundusz Gwarantowania Depozytów ( <i>Fonds de Garantie des Dépôts</i> )	100000 EUR	Wkłady osób fizycznych i prawnych, papiery wartościowe, w tym certyfikaty depozytowe i weksle	Depozyty instytucji finansowych oraz firm ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych i towarzystw funduszy wzajemnych. Depozyty podmiotów prawnych, wchodzących w skład tej samej, co przedmiotowa instytucja kredytowa, grupy przedsiębiorstw.
<b>Japonia</b> Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów ( <i>Deposit Insurance Corporation of Japan</i> )	10000000 JPY (299980 PLN) *	Depozyty, instrumenty systematycznego oszczędzania, środki na rachunku powierniczym do wysokości wkładu początkowego, obligacje banku (przechowywane przez bank), produkty oszczędnościowe oparte na powyższych depozytach, depozyty związane z systematycznym inwestowaniem oszczędności na poczet emerytury. Depozyty przedsiębiorstw.	Depozyty w walutach obcych, zbywalne certyfikaty depozytowe, depozyty na specjalnych rachunkach międzynarodowych, depozyty banku centralnego Japonii i instytucji finansowych, depozyty na okaziciela, depozyty na hasło lub fikcyjne nazwisko.
<b>Turcja</b> Turecki Fundusz Gwarantowania Depozytów ( <i>Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu</i> )	100 000 TRY (136460 PLN) *	Wkłady osób fizycznych zarówno w lirach tureckich, jak i w walutach obcych, depozyty, których wartość powiązana jest z wyceną metali szlachetnych.	Depozyty podmiotów gospodarczych, depozyty instytucji rządowych i samorządowych, a także banków oraz innych instytucji finansowych, w tym firm ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych. Depozyty nieimienne oraz depozyty, które pochodzą z transakcji uznanych za przestępstwo zgodnie z prawem tureckim.

\*<sup>1)</sup> Wg średniego kursu EUR w NBP z 14 marca 2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bankowy Fundusz Gwarancyjny, [dostęp 15.03.14],  
<https://www.bfg.pl/system-gwarantowania-depozytow-w-polsce>.



Ad 1d) Wpływ kryzysu finansowego na stabilność sektora finansów publicznych okazał się bardzo duży. Nacjonalizacja niektórych banków lub ich dokapitalizowanie przez państwo miało miejsce już w początkowej fazie kryzysu w 2008 roku. Sytuacja ta wyglądała różnie w poszczególnych państwach. Według danych Komisji Europejskiej za okres od 1 października 2008 r. do 1 grudnia 2010 r. pomoc publiczna państw dla sektora bankowego osiągnęła wartość 4,5 bln EUR, co stanowiło 36,7% PKB Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Poniżej zaprezentowano zestawienie pokazujące rozkład pomocy publicznej dla sektora bankowego w poszczególnych krajach UE. Wykorzystana pomoc publiczna wyniosła średnio 3% wartości aktywów sektora bankowego. Największą pomoc otrzymały banki w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji, była to kwota 718 mld EUR.



Rysunek 1. Pomoc publiczna udzielona sektorowi bankowemu w Unii Europejskiej w okresie od 1.10.2008 do 1.12. 2010 r. (w mld euro).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The effects of Temporary State and Rules Adopted in the Context of the Financial and Economic Crisis*, Commission Staff Working Paper, European Commission Competition. 2011, s. 11., [dostęp 16.03.14], [http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf).

W Tabeli 4 przedstawiono przykłady wybranych instytucji finansowych na świecie, którym udzielono wsparcia w ramach pomocy publicznej w poszczególnych krajach.

W Stanach Zjednoczonych na dzień 31.03.2012 pomoc publiczna osiągnęła kwotę 4,6 biliona USD (składają się na to wydatki Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych, wydatki z programu TARP<sup>22</sup> oraz wydatki Systemu Rezerwy Federalnej). Kwota ta sięga 16,9 biliona USD, jeśli wliczymy w to gwarancje Departamentu Skarbu USA, Rezerwy

<sup>21</sup> *Tackling the financial crisis*, [dostęp 18.03.14], [http://ec.europa.eu/competition/recovery/financial\\_sector.html](http://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html).

<sup>22</sup> Troubled Asset Relief Program (TARP) – program wsparcia instytucji finansowych przygotowany przez rząd USA w celu łagodzenia skutków kryzysu finansowego z roku 2007.



Tabela 4. Przykłady wsparcia dla instytucji finansowych w ramach pomocy publicznej w wybranych krajach świata

Państwo	Instytucja finansowa	Rodzaj wsparcia
Niemcy	Commerzbank	Bank otrzymał wsparcie rządu niemieckiego w kwocie 18,2 mld EUR w zamian za objęcie 25% akcji banku.
	Hypo Real Estate	Bank został dokapitalizowany kwotą 9,95 mld EUR, kolejne 145 mld EUR uzyskał w postaci gwarancji państwowych oraz dalsze 20 mld EUR w postaci ochrony przed tzw. złymi pożyczkami. Wsparcia udzielił rząd niemiecki, banki prywatne i ubezpieczyciele.
	Landesbanks	Bank otrzymał wsparcie łączne w kwocie 21 mld EUR
Islandia	Kaupthing	Rząd dokonał nacjonalizacji banku
	Glitnir	Rząd wyraził zgodę na zakup 75% akcji banku za 600 mln EUR
	Landsbanki	Rząd dokonał nacjonalizacji banku.
Wlk. Brytania	Lloyds, Royal Bank of Scotland, Northern Rock Bradford & Bingley	Rząd zaangażował ogółem kwotę 130 mld GBP na ratowanie tych instytucji finansowych
Belgia	Dexia	Wsparcie rządów Belgii, Luksemburga oraz Francji w łącznej kwocie 6,4 mld EUR oraz udzielenie gwarancji rządowych na kwotę do 150 miliardów EUR.
	Fortis	Rządy Belgii, Holandii i Luksemburga zasilają bank kwotą 11,2 mld EUR.
	KBC	Pomoc rządowa w łącznej kwocie 5,5 mld EUR
Irlandia	Anglo Irish	Rząd dokapitalizował bank kwotą 1,5 mld EUR poprzez objęcie 75% jego akcji.
Holandia	SNS Reaal	Rząd dokonał nacjonalizacji banku za kwotę 3,7 mld EUR.
	ABN Amro	Rząd dokonał nacjonalizacji banku.
	ING	Rząd udzielił pożyczki w kwocie 10 mld EUR.
Hiszpania	Różne instytucje finansowe	Rząd Hiszpanii zasiłił sektor bankowy kwotą 61,37 mld EUR w celu ratowania banków.
Stany Zjednoczone	Instytucje, którym udzielono wsparcia w ramach programu TARP (w mld USD)	
	Citigroup	351 (wraz z gwarancjami rządowymi)
	Bank of America	163 (wraz z gwarancjami rządowymi)
	AIG (American International Group)	40
	JPMorgan Chase	25
	Wells Fargo	25
	GMAC Financial Services (Ally)	17,3
	Goldman Sachs	10
	Morgan Stanley	10
	PNC Financial Services Group	7,579
	U.S. Bancorp	6,6
	Capital One Financial	3,555
	Regions Financial Corporation	3,5
	American Express	3,389
	Bank of New York Mellon Corp	2-3
	State Street Corporation	2-3
Discover Financial	1,23	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Financial Times, [dostęp 17.03.14],  
<http://www.ft.com/cms/s/0/d589a130-21e6-11e3-bb64-00144feab7de.html>.

Federalnej oraz amerykańskich agencji rządowych<sup>23</sup>. W dniu 21 lipca 2011 roku w Stanach Zjednoczonych ukazał się raport *Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance*, przygotowany przez FED dla Kongresu Stanów Zjednoczonych, w którym ujawniono dane dotyczące zaangażowania finansowego FED (w ramach różnego typu programów Systemu Rezerwy Federalnej) w ratowanie największych instytucji finansowych na świecie. Ogólna kwota zaangażowania w okresie od 01.12.2007 do 21.07.2010. wyniosła 16,115 mld dolarów amerykańskich. Zestawienie to zostało zaprezentowane w tabeli 5 i pokazuje jak duży jest udział FED w ratowaniu banków na całym świecie.

Tabela 5. Zaangażowanie finansowe Systemu Rezerwy Federalnej w ratowanie największych instytucji finansowych świata (w mld USD)

Institucja finansowa	Kwota zaangażowania
Citigroup Inc.	2,513
Morgan Stanley	2,041
Merrill Lynch & Co.	1,949
Bank of America Corporation	1,344
Barclays PLC (United Kingdom)	868
Bear Stearns Companies, Inc	853
Goldman Sachs Group Inc.	814
Royal Bank of Scotland Group PLC (United Kingdom)	541
Deutsche Bank AG (Germany)	354
UBS AG (Switzerland)	287
JP Morgan Chase & Co.	391
Credit Suisse Group AG (Switzerland)	262
Lehman Brothers Holdings Inc.	183
Bank of Scotland PLC (United Kingdom)	181
BNP Paribas SA (France)	175
Wells Fargo & Co.	159
Dexia SA (Belgium)	159
Wachovia Corporation	142
Dresdner Bank AG (Germany)	135
Societe Generale SA (France)	124
Pozostałe instytucje	2,639
Ogółem	16,115

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Federal Reserve System, *Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance*, s.131., [dostęp 20.03.14], <http://www.gao.gov/new.items/d11696.pdf>.

Jak widać z powyższych danych, kwoty jakie państwa wydatkowały na ratowanie sektora bankowego w minionych latach są znaczące w dziesiątkach bilionów EUR i sta-

<sup>23</sup> SIGTARP – Office of the Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program, [dostęp 16.03.14], [www.sig tarp.gov](http://www.sig tarp.gov).

nowią poważne pozycje w budżetach poszczególnych państw. Tym ważniejsze staje się wzmocnienie nadzoru nad działalnością instytucji finansowych, a także występowanie z propozycjami precyzyjnych działań legislacyjnych uniemożliwiających występowanie tzw. „baniek spekulacyjnych” lub tworzenie instrumentów finansowych o mało przejrzystych zasadach funkcjonowania.

Ad 1e) Banki to instytucje zaufania publicznego, dlatego kluczową sprawą jest, aby dysponowały odpowiednimi zasobami kapitałowymi, których będą mogły użyć w momentach kryzysów lub napięć ekonomicznych. Kryzys finansowy z roku 2007 pokazał, że obecnie zasoby te są niewystarczające by pokryć straty banków. Dlatego niezbędnym okazało się ratowanie tych instytucji przez rządy państw, angażując w to środki publiczne. Doprowadziło to do sytuacji, w której państwa same stanęły przed poważnymi problemami finansowymi patrz m.in. kryzys krajów strefy euro. Wyższe wymogi kapitałowe wobec banków i towarzystw inwestycyjnych mają przede wszystkim stabilizować rynki finansowe i tworzyć gwarancje dla ewentualnych strat. W zakresie podwyższenia wymagań kapitałowych dla banków doszło w ostatnich latach do istotnych zmian, których inicjatorem był Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BKNB) w Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BRM). Zgodnie z III porozumieniem bazylejskim (zwanym Bazylea III) z grudnia 2010 roku podwyższono wymogi w zakresie wskaźników adekwatności kapitałowej, płynności i dźwigni. Regulacje te mają być wprowadzane w życie stopniowo aż do 2018 roku. Oprócz tych działań BKNB postuluje również zmianę przepisów dotyczących niewypłacalności, które dopuszczająby kontrolowane bankructwa banków<sup>24</sup>. Zgodnie z tymi regulacjami z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie minimalne ilościowe wymagania kapitałowe dla instytucji finansowych. Kapitał regulacyjny będzie składał się z kapitału podstawowego Tier 1, dodatkowego kapitału Tier 1 oraz kapitału Tier 2<sup>25</sup> (patrz Tabela 6).

Tabela 6. Kapitał regulacyjny zgodnie z porozumieniem bazylejskim (Bazylea III)

Kategoria kapitału	Składniki
1. Kapitał podstawowy (Common Equity Tier 1, Kapitał Podstawowy Tier 1)	Zatrzymane zyski, otwarte rezerwy, fundusze ogólnego ryzyka bankowego oraz generalnie wszystkie wyemitowane akcje zwykłe. Udziały w bankach spółdzielczych oraz ciche depozyty zalicza się do kapitału podstawowego Tier 1 niezależnie od formy prawnej danej instytucji, jeśli spełniają one dodatkowe wymagania – w szczególności możliwe musi być wykorzystanie ich do kompensowania strat.
2. Kapitał dodatkowy Tier 1	Akcje uprzywilejowane oraz hybrydowe instrumenty finansowe (instrumenty oparte na kapitale dłużnym i udziałowym, np. obligacje zamienne), pod warunkiem, że spełniają one odpowiednie kryteria klasyfikacji.
3. Kapitał Tier 2	Długoterminowe zobowiązania podporządkowane znajdujące się w dyspozycji instytucji przez okres pięciu lat oraz prawa do udziału w zyskach (kapitał inwestycyjny z prawami udziału w zyskach instytucji, ale bez prawa głosu), pod warunkiem, że spełniają one odpowiednie kryteria klasyfikacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, [dostęp 20.03.14], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, [dostęp 20.03.14], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>.

<sup>25</sup> Tamże.

Udział kapitału podstawowego Tier 1 zarówno w ogólnym poziomie kapitałów Tier 1, jak i w całkowitym poziomie kapitałów ma być stopniowo zwiększany, podczas gdy udział kapitału Tier 2 w ogólnym poziomie kapitałów ma być stopniowo zmniejszany (patrz Tabela 7)<sup>26</sup>.

Tabela 7. Minimalne wymogi kapitałowe dla poszczególnych kategorii kapitału (w proc. aktywów ważonych ryzykiem) zgodnie z porozumieniem bazylejskim (Bazylea III) w latach 2014-2019

Kategoria kapitału	od 2014	od 2015	od 2016	od 2017	od 2018	od 2019
Kapitał podstawowy Tier 1	4.0-4.5	4.5	4.5 (5.125)	4.5 (5.75)	4.5 (6.375)	4.5 (7)
Tier 1: fundusze własne oraz dodatkowe Tier 1	4.5-6.0	6.0	6.0 (6.625)	6.0 (7.25)	6.0 (7.875)	6.0 (8.5)
Kapitał ogółem: Tier 1 + Tier 2	8.0	8.0	8.0 (8.62)	8.0 (9.125)	8.0 (9.875)	8.0 (10.5)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, [dostęp 20.03.14], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>.

Kolejnym elementem regulacji Bazylea III jest wskaźnik dźwigni finansowej (*ang. Leverage Ratio*), który przedstawia się następująco<sup>27</sup>:

Wskaźnik ten określa stopień lewarowania instytucji finansowej. O aktualnej wysokości wskaźnika instytucje muszą informować krajowe organy nadzoru, a od 2015 r. będą również zobowiązane do jego publikowania. Planowane jest wprowadzenie przez Komisję prawnie wiążącego maksymalnego poziomu wskaźnika dźwigni w 2018 roku.

W celu zapewnienia odpowiedniej płynności finansowej instytucje finansowe powinny utrzymywać określony poziom wskaźnika pokrycia płynności (*ang. Liquidity Coverage Ratio*) w postaci aktywów płynnych takich jak np. gotówka, rezerwy w banku centralnym oraz aktywa rynkowe gwarantowane przez rządy, banki centralne i niektóre instytucje międzynarodowe o zerowej wadze ryzyka (zgodnie ze standardami Bazylea II), które można szybko upłynnić. Instytucje finansowe będą zobowiązane do utrzymywania wartości wskaźnika na minimalnym poziomie 60% od 1 stycznia 2015 i jego stopniowego zwiększania aż do 100% w 2019 roku<sup>28</sup>.

Proponowane rozwiązania w zakresie Bazylea III idą w dobrym kierunku, ale aby były skuteczne muszą być stosowane przez wszystkie kraje świata a przynajmniej przez te najbardziej rozwinięte np. należące do OECD<sup>29</sup>. Osobną kwestią jest adekwatność i przydatność tych rozwiązań dla poszczególnych państw, które funkcjonują przecież w ramach własnych narodowych systemów bankowych i niekoniecznie będą chciały się podporządkować z góry nakreślonym wytycznym, ponadto ich implementacja może okazać się w niektórych krajach mocno utrudniona bądź wręcz niemożliwa. Wydaje się jednak, iż przy tak wysokim stopniu powiązań finansowo-gospodarczych na świecie, zastosowanie wspólnych rozwiązań

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

stanowi warunek konieczny ich powodzenia. Zgodnie z raportem BRM<sup>30</sup> dotyczącym implementacji Bazylei III w krajach członkowskich BKNB<sup>31</sup>, w czternastu państwach regulacje Bazylei III wdrożono już w ramach obowiązującego porządku prawnego. Unia Europejska w 2013 r. przyjęła pakiet legislacyjny zwany pakietem CRD. Pakiet wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2014 roku i zastąpił obowiązujące dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (2006/48 i 2006/49). Nowe regulacje zostaną odpowiednio transponowane przez państwa członkowskie UE w sposób zgodny z ich przepisami krajowymi.

Ad 2a) Władze państw starają się podejmować różnego typu działania godzące w działalność „rajów podatkowych” głównie kontrolując ceny transakcyjne pomiędzy tzw. firmą matką a przedsiębiorstwem zależnym, podważając niektóre tytuły płatności czy też weryfikując sprawozdania finansowe. W Stanach Zjednoczonych z dniem 1 stycznia 2013 weszły w życie przepisy wprowadzające nowe regulacje dotyczące ujawniania dla celów podatkowych ukrytych za granicą amerykańskich aktywów oraz danych ich właścicieli. Nowe prawo podatkowe FATCA<sup>32</sup> obowiązuje wszystkie banki i zagraniczne instytucje finansowe do ujawniania amerykańskim władzom podatkowym IRS<sup>33</sup> rachunków, których właścicielami są obywatele amerykańscy i podmioty gospodarcze, w których występuje min. 10% własności amerykańskiej. W razie niedotrzymania obowiązku będą się musieli oni liczyć z nałożeniem 30% sankcji podatkowej na wszystkie transfery ze Stanów Zjednoczonych<sup>34</sup>. Ponadto podmioty gospodarcze mają obowiązek przekazywania IRS nazwiska i numeru identyfikacji podatkowej każdego amerykańskiego akcjonariusza<sup>35</sup>. Amerykanie oraz posiadacze zielonych kart, którzy nabyli zagraniczne aktywa, są zobowiązani do informowania o tym fakcie władz, jeśli ich wartość jest wyższa niż 50 tys. USD. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować karą w wysokości 10 tys. USD (lub w przypadku recydywy jest zagrożone karą do 50 tys. USD). Nowe przepisy mają również za zadanie likwidację luk podatkowych, np. unikania płacenia podatków od dywidendy.

Kryzys odcisnął swoje piętno na działalności banków, przedsiębiorstw i rządów. Jak widać, na świecie podjęto liczne działania w zakresie zmian w globalnej polityce finansowej takie jak np. wzmocnienie nadzoru bankowego, podwyższenie kwoty 100% gwarancji dla depozytów bankowych, podniesienie wymagań kapitałowych dla banków. Wymienione przykłady to tylko niektóre z decyzji podjętych przez władze państw w poszczególnych krajach czy ugrupowaniach gospodarczych np. Unii Europejskiej. Niektórych zmian nie udało się wprowadzić jak np. wyeliminowania opłacania agencji ratingowych przez spółki, które są następnie przez nie oceniane, zakazu obrotu instrumentami pochodnymi o charakterze

<sup>30</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Progress report on implementation of the Basel regulatory framework*, [dostęp 20.03.14], <http://www.bis.org/publ/bcbs263.pdf>.

<sup>31</sup> Członkowie BCBS to prezesi banków centralnych takich krajów jak: Argentyny, Australii, Belgii, Brazylii, Kanady, Chin, Francji, Niemiec, Hongkongu, Indii, Indonezji, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburgu, Meksyku, Holandii, Rosji, Arabii Saudyjskiej, Singapuru, RPA, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych.

<sup>32</sup> Foreign Account Tax Compliance Act.

<sup>33</sup> Internal Revenue Service - agencja rządowa USA zajmująca się ściąganiem podatków.

<sup>34</sup> R. Nogacki, M. Ciecierski, *Amerykańskie prawo biczem na raję podatkowe. Czy FATCA to nowy „Pax Americana”?*, wgospodarce.pl, [dostęp 19.03.14], <http://wgospodarce.pl/opinie/1271-amerykanskie-prawo-biczem-na-raje-podatkowe-czy-fatca-to-nowy-pax-americana>.

<sup>35</sup> Tamże.

spekulacyjnym (takimi jak np. opcje asymetryczne) oraz pomysłu rewizji mechanizmu kreacji pieniądza bankowego i powrotu do parytetu złota.

Czy podjęte decyzje przyniosą pożądane skutki, czy stworzą nowy ład w globalnej polityce finansowej, czy okażą się wystarczające aby uchronić świat przed kolejnymi wstrząsami? Odpowiedzi na te pytania poznamy w najbliższych latach, obecnie pozostają one nierozstrzygnięte.

## **Echoes of the 2007 crisis – what changes have occurred in the global financial policy?**

### **Summary**

The paper presents the actions taken by the governments and international institutions under the influence of the experience of the financial crisis in 2007. These activities are focused on the following areas: regulation of banking activities in such areas as strengthen banking supervision, increase guarantees for bank deposits of individuals and legal entities, recapitalization of banks linked to the acquisition of their shares, raise capital requirements (Basel III regulation) and the regulation of "tax havens". The solutions have a significant impact on the operations of financial institutions, helping to increase the safety of their operations and customer protection.

**Keywords:** banking supervision, banking regulation, financial institutions