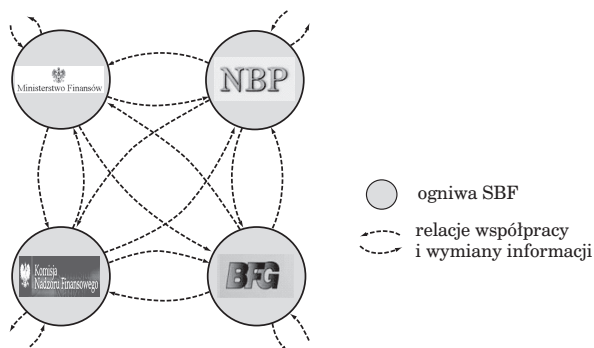


WSPÓLPRACA SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW Z INNYMI OGNIWAMI SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

1. SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Sieć Bezpieczeństwa Finansowego (SBF) tworzą instytucje i regulacje prawne, działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją¹.

Rysunek 1. Istotny fragment SBF dotyczący sektora bankowego



¹ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” Nr 1(26)/2005.

Działania różnych, niezależnych instytucji w ramach SBF na rzecz wspólnego celu wymagają określenia zasad współpracy.

Tabela 1. Powiązania poszczególnych ogniw SBF





Instytucja	 Ministerstwo Finansów (Skarb Państwa)	 Komisja Nadzoru Finansowego (Nadzór Bankowy)	 NBP (Bank Centralny)	 (System Gwarantowania Depozytów)
Działanie				
Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń		●	●	●
Zapobieganie kryzysom	●	●		●
Zarządzanie kryzysem	●	●	●	●

Tabela 1 prezentuje sytuację po 1 stycznia 2008 roku, kiedy kompetencje nadzoru bankowego zostaną przeniesione z Narodowego Banku Polskiego do Komisji Nadzoru Finansowego. Jednocześnie wyróżniono działania dotyczące eliminowania sytuacji kryzysowych w sektorze bankowym, podejmowane na kolejnych etapach:

- I: Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń w sektorze bankowym;
- II: Zapobieganie kryzysom w bankach;
- III: Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym.





Zjawiska kryzysowe w sektorze bankowym mogą dotyczyć pojedynczych banków lub też, w wyniku zaistnienia splotu niekorzystnych zdarzeń albo tzw. efektu zarażania czy domina, mogą obejmować znaczącą część sektora. Większość dotychczasowych sytuacji kryzysowych w Polsce² udało się rozwiązać na etapie II dzięki dobrej współpracy ogniw SBF, czego przykładami są m.in.:

- ❖ ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków z 1993 roku,
- ❖ ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ z 1994 roku,
- ❖ wypłaty przez BFG środków gwarantowanych w upadających bankach spółdzielczych w połowie lat 90.,

² Por. *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (red.), PWE, Warszawa 2002.





- ❖ upadłość i wypłata środków gwarantowanych deponentom Banku Staropolskiego SA w 2000 roku,
 - ❖ projekt restrukturyzacji Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. w Lublinie, w którym uczestniczyło 12 największych banków komercyjnych.
- Działania poszczególnych instytucji w ramach SBF na etapie identyfikacji i monitorowania zagrożeń przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Etap I. Identyfikacja zagrożeń w sektorze bankowym

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego	 NBP	 BFG
	rekommendacje i regulacje nadzorcze	analizy stabilności systemu finansowego	system wczesnego ostrzegania
	ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej		analizy banków zagrożonych
	inspekcje w bankach		

Działania mające na celu zapobieganie kryzysom w przypadku wystąpienia problemów pojedynczych banków przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Etap II. Zapobieganie kryzysom w bankach

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego	 NBP	 BFG
Inicjatywy ustawodawcze i ogólne regulacje prawne	decyzje nadzorcze		finansowe wspieranie programów naprawczych
	zalecenia pionspekcyjne		finansowe wspieranie przejęć banków o zagrożonej wypłacalności
	sankcje nadzorcze		kontrola realizacji programów naprawczych
	zarządy komisaryczne		pełnienie funkcji kuratora w bankach korzystających z pomocy
	programy naprawcze		
	ustanowienie kuratora		

Szczególne rola Ministra Finansów na etapie II polega na wykorzystaniu prawa inicjatywy ustawodawczej i tworzeniu warunków prawnych bezpiecznego funkcjonowania banków, czego przykładem jest np. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banku z 2003 roku. Na etapie zarządzania kryzysem w sektorze bankowym mobilizowane są wszystkie ogniwa SBF – zob. tabela 4.

Tabela 4. Etap III. Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego		
Dysponowanie środkami publicznymi w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	decyzje o likwidacji banku	regulowanie płynności w systemie bankowym	wyплаты depozytów gwarantowanych
Specjalne regulacje prawne	decyzje o zawieszeniu działalności banku	podejmowanie działań o charakterze „pożyczkodawcy ostatniej instancji” w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	współpraca z syndykiem w procesie upadłości banków
	decyzje o przejęciu banku		finansowanie projektów i przejęć banków
	wniosek o ogłoszenie przez sąd upadłości banku		

Szczególne rola na tym etapie przysługuje Narodowemu Bankowi Polskiemu, pełniącemu *de facto* rolę „pożyczkodawcy ostatniej instancji” jako instytucji dysponującej instrumentami regulowania płynności rynku finansowego, a także Ministrowi Finansów jako dysponentowi środków budżetowych.

Zaangażowanie środków budżetowych nastąpiło w 1993 roku w postaci dekapitalizowania banków specjalnymi obligacjami restrukturyzacyjnymi na podstawie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, w sytuacji wystąpienia przesłanek kryzysu o charakterze systemowym, a następnie w 1994 roku w postaci przekazania obligacji restrukturyzacyjnych BGŻ SA w związku z symptomami sytuacji kryzysowej w sektorze spółdzielczym.

Mając na uwadze, że system gwarantowania depozytów (SGD), podobnie jak nadzór bankowy, ma kompetencje i obowiązki podejmowania działań na każdym etapie eliminowania sytuacji kryzysowych, istotne jest opisanie, na jakich podstawach i według jakich regulacji organizowana jest współpraca BFG jako operatora SGD z innymi ogniwami SBF.

2. WSPÓŁPRACA BFG Z NARODOWYM BANKIEM POLSKIM

Namocy Porozumienia z 31 stycznia 2005 roku w sprawie przedmiotu, zakresu, trybu i terminów przekazywania BFG informacji przez NBP, zawartego na podstawie Art. 38 ust. 5 ustawy o BFG, dane sprawozdawcze banków przekazywane są Funduszowi. Pozwala to na niezależne oceny sytuacji w sektorze bankowym oraz identyfikację zagrożeń w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania. Jednocześnie bezpośrednia współpraca jest realizowana poprzez uczestniczenie przedstawicieli obu instytucji w statutowych organach: Prezes Zarządu BFG jest członkiem Komisji Nadzoru Bankowego, zaś czterech przedstawicieli NBP zasiada w Radzie BFG. Umożliwia to przepływ informacji o podejmowanych działaniach, konfrontowanie opinii i ocen, a także konsultowanie decyzji dotyczących zjawisk kryzysowych – przed ich podjęciem.

Po 1 stycznia 2008 roku ten element współpracy będzie zakłócony. Brak uczestnictwa przedstawiciela BFG w instytucji nadzoru bankowego może utrudnić dostęp do informacji o zagrożeniach w sektorze, szczególnie w przypadku podejmowania przez nadzór bankowy dyskrecjonalnych decyzji ostrożnościowych.

3. WSPÓŁPRACA BFG Z MINISTERSTWEM FINANSÓW

Podstawą współpracy jest określony w ustawie o BFG nadzór ze strony Ministra Finansów nad działalnością Funduszu opartą na kryterium legalności i zgodności ze statutem BFG. Minister Finansów desygnuje swoich trzech przedstawicieli do Rady BFG, dzięki czemu realizuje bieżące zadania w zakresie nadzoru, następuje niezbędny transfer informacji, a ponadto ułatwia to przygotowanie dla Rady Ministrów, a następnie dla Sejmu RP, merytorycznej oceny działalności BFG w kolejnych latach sprawozdawczych. Poprzez ustawową kompetencję przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania z działalności BFG, parlament zastrzegł sobie prawo ostatecznej kontroli funkcjonowania operatora SGD, a tym samym wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansowej w sektorze bankowym.

Ważnym obszarem współpracy jest również uczestnictwo przedstawiciela BFG w pracach Rady Rozwoju Rynku Finansowego. Rada, jako organ doradczy i opiniodawczy dla Ministra Finansów, skupia przedstawicieli wszystkich uczestników

rynku i stanowi forum bezpośredniego kontaktu oraz wymiany informacji między nimi a głównym regulatorem rynku. Daje to możliwość powstania dodatkowych synergii w procesie kreowania nowych rozwiązań regulacyjnych i usuwania barier kępujących rozwój rynku finansowego.

4. WSPÓŁPRACA BFG Z KOMISJĄ NADZORU FINANSOWEGO

Zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym z 1 stycznia 2008 roku Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) przejmie wszystkie kompetencje nadzoru bankowego. Warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania SBF jest dobra współpraca SGD – szczególnie w aspekcie modelu *risk minimizer* – z nadzorem bankowym, na wszystkich etapach eliminowania sytuacji kryzysowych. Art. 17 Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stwarza możliwość zawarcia umowy o współpracy i wymianie informacji.

5. ZAKRES UMOWY O WSPÓŁPRACY BFG I KNF

Etap I. Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń w systemie bankowym

Zarówno nadzór bankowy, jak i BFG, dysponują własnymi, niezależnymi ocenami sytuacji banków. Nadzór bankowy nadaje oceny bankom opierając się na systemie punktowym według metody CAEL, zaś BFG wykorzystuje własny system ocen ratingowych banków. Oceny te służą budowaniu bardziej zagregowanych produktów w postaci indeksu zagrożenia, macierzy zagrożeń, macierzy migracji banków.

Wymiana informacji na temat wyników ocen, analiz trendów jest ważnym czynnikiem obiektywizacji oceny sytuacji w sektorze. Informacje nadzoru bankowego są wykorzystywane w ocenie czynników pozasprawozdawczych w systemie ratingowym BFG, zaś opinie i rekomendacje BFG są wykorzystywane w podejmowaniu decyzji nadzorczych. Istotnym źródłem informacji są również wyniki kontroli przeprowadzonych przez inspektorów nadzoru bankowego, jak również kontrolerów BFG w bankach korzystających z pomocy Funduszu.

Etap II. Zapobieganie kryzysom w bankach

Jest to podstawowy, najszerszy i najbardziej efektywny obszar współpracy i wymiany informacji obejmujący m.in.:

- ❖ współpracę przy projektowaniu i realizacji projektów sanacyjnych banków,
- ❖ współpracę przy projektowaniu przejęć banków o zagrożonej wypłacalności,
- ❖ pomoc udzielaną przez BFG na wsparcie projektów sanacyjnych
- ❖ konsultowanie ocen programów postępowania naprawczego,
- ❖ kontrolę realizacji programów postępowania naprawczego,
- ❖ wykorzystanie instytucji kuratora w realizacji projektów sanacji banków,
- ❖ konsultowanie zastosowania zasady „niższego kosztu” w realizacji konkretnych projektów.

Współdziałanie ogniw SBF na tym etapie jest najbardziej skuteczne i przynosi najlepsze rezultaty przy zaangażowaniu najmniejszych kosztów. Zasadne jest zatem, aby w ramach umowy o współpracy pomiędzy BFG i KNF stworzyć kodeks dobrych praktyk współdziałania w ramach SBF.

Etap III. Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym

W małej skali zjawisk kryzysowych współpraca na tym etapie obejmuje rozwiązywanie problemów pojedynczych banków i dotyczy informowania BFG przez KNF na podstawie Art. 158 Prawa bankowego o podejmowanych decyzjach o upadłości banku oraz konsultowanie wyników analiz skutków ogłoszenia upadłości.

Zarządzanie kryzysem w większej skali wymaga jednak stworzenia nowych procedur współdziałania w ramach SBF, określenia roli oraz kompetencji poszczególnych instytucji wchodzących w jej skład.

Bez wątplenia skuteczność zarządzania kryzysem zależy od dwóch parametrów: gotowości „pożyczkodawcy ostatniej instancji” do dostarczania płynności w przypadku zaistnienia ryzyka zakłócenia wypłacalności w sektorze bankowym oraz stopnia kapitalizacji SGD, określającego poziom pokrycia depozytów gwarantowanych zasobami zgromadzonymi w systemie.

Bank centralny poprzez wykorzystanie instrumentów regulowania płynności może zapewnić bezpieczeństwo funkcjonowania banków, zaś BFG winien zapewnić bezpieczeństwo klientów banków, poprzez wypłaty depozytów gwarantowanych w tych bankach, w stosunku do których nadzór bankowy zastosował decyzje dyskryminacyjne. A zatem współpraca, wymiana informacji i podejmowanie wspólnie uzgodnionych działań są podstawowymi warunkami rozwiązywania zjawisk kryzysowych o charakterze systemowym. W tym kontekście coraz głośniejszemu artykułowaniu jest potrzeba powołania instytucji Komitetu Stabilności Finansowej, koordynującego działania wszystkich ogniw SBF.