

DŁUGOFALOWA POLITYKA GROMADZENIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH W RAMACH POLSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW^{*)}

Wstęp

W stabilizacji polskiego sektora bankowego istotną rolę pełni Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), który od chwili powstania prowadził działalność zarówno jako gwarant depozytów, jak i instytucja uczestnicząca w restrukturyzacji banków, w których wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności. Budowa zaufania do banków jako instytucji publicznych (umożliwiająca sprawniejsze działanie całego systemu bankowego) realizowana jest zatem poprzez:

- ❖ ochronę środków klientów na rachunkach pieniężnych,
- ❖ zapobieganie upadłościom banków.

Jednym z kluczowych elementów umożliwiających wypełnianie obu wymienionych zadań jest odpowiedni potencjał finansowy. Z doświadczeń dłużej funkcjonujących zagranicznych instytucji gwarantujących depozyty wynika, że nie posiadają one potencjału finansowego, który umożliwiałby im ponoszenie pełnej odpowiedzialności za przywracanie równowagi w przypadku wystąpienia kryzysu bankowego. Zadaniem tych instytucji jest przede wszystkim wspieranie stabilności i przywracanie zaufania w przypadkach indywidualnych. Systemy gwarantowania depozytów są elementami szerszej sieci bezpieczeństwa finansowego.

Ważne jest zatem wypracowanie odpowiedniego systemu gromadzenia środków, który uwzględniałby potrzeby sektora bankowego, skalę oszacowanego ryzyka w sektorze bankowym, oraz, z drugiej strony, nie stanowiłby nadmiernego obciążenia dla banków uczestników systemu, mogącego ograniczać efektywność ich działania.

Źródła finansowania Funduszu

Zarówno działalność gwarancyjna, jak i pomocowa wymaga zabezpieczenia odpowiednich zasobów pieniężnych. Działalności te finansowane są jednak na odrębnych

^{*)} Autorzy artykułu pracują w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Marek Pyła jest członkiem Zarządu BFG, a Tomasz Bugajny pracownikiem Departamentu Analiz.

zasadach. W ramach działalności gwarancyjnej tworzony jest corocznie w bankach w systemie *ex post* fundusz ochrony środków gwarantowanych (FOŚG). Środki stanowiące FOŚG lokowane są przez banki w bezpieczne papiery wartościowe Skarbu Państwa, NBP lub jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego i przynoszą bankom dochody odsetkowe do chwili, gdy zostają upłynnione i przekazane do BFG (w części lub całości) dla zrealizowania wypłat w związku z upadłością któregoś z banków. Zgromadzone przez banki zasoby pieniężne mają zatem charakter rezerwy postawionej do dyspozycji BFG na konkretny rok. Realny koszt dla banków następuje w momencie przekazania środków na wezwanie Funduszu, natomiast w przypadku braku upadłości można wyłącznie mówić o utracie ewentualnych korzyści wynikłych z alternatywnego, bardziej efektywnego wykorzystania tych środków.

Finansowanie zadań związanych z działalnością pomocową dokonywane jest wyłącznie z funduszu pomocowego (FP) tworzonego w połowie z wnoszonych przez banki obowiązkowych opłat rocznych oraz w drugiej połowie przez Narodowy Bank Polski (system *ex ante*). Wysokość opłat rocznych ustalana jest przez BFG. Kwoty funduszu pomocowego, które nie zostały wykorzystane w danym roku, są akumulowane i można je wykorzystać w przyszłości. Ponadto każdego roku fundusz pomocowy powiększają zwroty pożyczek udzielonych w latach poprzednich.

Obciążenia banków z tytułu realizacji przez BFG ustawowych zadań w latach 1995–2005

W latach 1995–1998 Fundusz dokonał wypłat środków gwarantowanych dla deponentów 78 banków spółdzielczych oraz 2 banków komercyjnych (dla zaspokojenia roszczeń deponentów jednego banku wystarczyły środki płynne). W następnych latach wielkość wypłat uległa obniżeniu, z wyjątkiem 2000 r., w którym upadł Bank Staropolski SA. Od 2002 r. nie zachodziła konieczność wykorzystywania funduszu ochrony środków gwarantowanych. Równoległe Fundusz prowadził działalności pomocową, udzielając nisko oprocentowanych pożyczek bankom, w których wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności lub bankom przejmującym banki zagrożone niewypłacalnością.

Na obciążenia banków z tytułu realizacji ustawowych zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego składają się wymienione wcześniej:

- ❖ wypłaty środków gwarantowanych finansowane z funduszu ochrony środków gwarantowanych (w tym przypadku bierze się pod uwagę faktyczne wypłaty, nie zaś fundusz utworzony, który do momentu wykorzystania środków na wypłaty nie stanowi dla banków obciążenia),
- ❖ obowiązkowe opłaty roczne banków (od 1998 r. wnoszone w części także przez Narodowy Bank Polski), które służą finansowaniu działalności pomocowej na rzecz banków.

Skuteczna sanacja sektora bankowego pozwoliła na realizację polityki stopniowego zmniejszania obciążeń banków z tytułu realizacji przez BFG ustawowych zadań. Znajduje to wyraz w obniżaniu stawek tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych i obowiązkowej opłaty rocznej. W tablicy niżej zamiesz-

Z działalności BFG

czono informacje dotyczące FOŚG utworzonego oraz wykorzystanego w latach 1995–2005.

Tabela 1. Poziom stawek tworzenia i funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG)

Rok	Stawka tworzenia FOŚG		FOŚG			Stawka przy danym stopniu wykorzystania
	Pozostałe banki	PKO, Pekao i BGŻ	Utworzony	Wypłaty	Stopień wykorzystania	
	w %		w mln zł			w %
1995	0,40	0,20*	225,7	85,8	38,0	0,152
1996	0,40	0,20	317,1	47,3	14,9	0,060
1997	0,18	0,12	198,8	4,7	2,4	0,004
1998	0,10	0,05	128,3	4,1	3,2	0,003
1999	0,16	0,08	271,6	0,0	0,0	–
2000	0,40	0,40	999,5	484,1	48,4	0,194
2001	0,30	0,30	873,6	0,0	0,0	–
2002	0,40	0,40	1 245,4	0,0	0,0	–
2003	0,40	0,40	1 260,1	0,0	0,0	–
2004	0,25	0,25	826,5	0,0	0,0	–
2005	0,13	0,13	476,0	0,0	0,0	–

Źródło: Dane BFG.

* W 1995 roku obniżona stawka obejmowała również banki spółdzielcze.

Oprócz stawek, w tablicy znajdują się także kwoty funduszu utworzonego i wpłaconego. Ze względu na fakt, że środki FOŚG nigdy nie były w pełni wykorzystane, stawka jego wykorzystania była w każdym roku niższa od stawki utworzenia. Widać także wyraźnie zmniejszanie się faktycznego stopnia obciążenia banków z tytułu wypłat środków gwarantowanych poza 2000 r., w którym, jak wspomniano, upadł Bank Staropolski SA.

Podobna tendencja występuje w przypadku obowiązkowej opłaty rocznej, która służy zasilaniu funduszu pomocowego. Informacje dotyczące opłaty obowiązkowej w latach 1995–2005 przedstawiono w tablicy niżej. W latach 1995–1997 stosowano maksymalną stawkę obowiązkowej opłaty rocznej, którą od 1998 r. stopniowo obniżano (z wyjątkiem 2003 r., w którym została ona nieznacznie podwyższona z uwagi na skalę oczekiwanej interwencji i zwiększone zapotrzebowanie na środki pomocowe).

Łączne faktyczne obciążenia banków z tytułu wypłat środków gwarantowanych i opłaty rocznej wniesionej przez banki w latach 1995–2005 przedstawiono na wy-

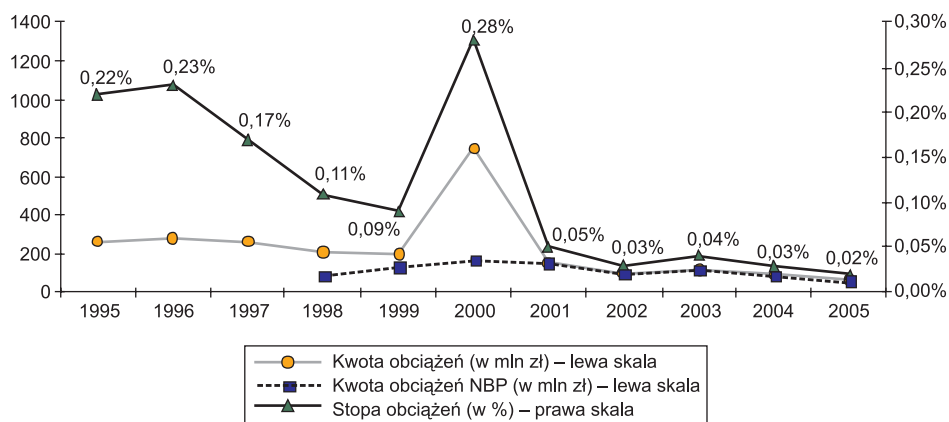
Bezpieczny Bank

Tabela 2. Obowiązkowa opłata roczna w latach 1995–2005

Rok	Stawka opłaty rocznej		Opłata roczna			Stawka bez NBP w %
	Pozostałe banki	PKO, Pekao i BGŻ	Banki	NBP	Razem	
	w %		w mln zł			
1995	0,40	0,20	173,8	0,0	173,8	0,400
1996	0,40	0,20	230,0	0,0	230,0	0,400
1997	0,40	0,20	261,2	0,0	261,2	0,400
1998	0,28	0,14	209,2	89,8	299,0	0,196
1999	0,24	0,12	203,4	135,6	339,0	0,144
2000	0,23	0,23	258,5	172,4	430,9	0,138
2001	0,14	0,14	158,6	158,6	317,1	0,070
2002	0,08	0,08	95,5	95,5	191,1	0,040
2003	0,10	0,10	122,6	122,6	245,2	0,050
2004	0,075	0,075	93,1	93,1	186,2	0,0375
2005	0,05	0,05	62,1	62,1	124,2	0,025
Razem			1 868,0	929,7	2 797,2	

Źródło: Dane BFG.

Wykres 1. Kwota (w mln zł) i stopa (w %) obciążeń banków z tytułu wypłat środków gwarantowanych i opłat rocznych banków w latach 1995–2005



Źródło: Dane BFG.

kresie. Wskaźnik obciążeń¹⁾ policzono w stosunku do sumy depozytów sektora niefinansowego oraz instytucji samorządowych.

Ewentualne zobowiązania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z tytułu wypłat środków gwarantowanych oraz udzielania bankom pomocy ze środków funduszu pomocowego, a co za tym idzie wielkość tych funduszy zależą w znacznej mierze od sytuacji sektora bankowego i ryzyka funkcjonowania banków.

Założenia polityki gromadzenia środków finansowych na potrzeby systemu gwarantowania

Ustalenie wielkości funduszu ochrony środków gwarantowanych i opłat rocznych wymaga określenia stawek przez Radę BFG. Poziom stawek determinuje wolumen zgromadzonych środków i tempo wzrostu potencjału systemu gwarantowania.

Polityka kształtowania składek jest procesem złożonym, wymagającym wieloaspektowego podejścia poprzedzonego długotrwałym badaniem. Obejmuje m.in. rozwój sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora bankowego, prognozę podstawy wyznaczania poziomów funduszy (FOŚG i FP) oraz uwzględnia subtelny zależność pomiędzy potrzebami interwencyjnymi w systemie gwarantowania a skalą obciążeń wpłatami rzutującymi na efektywność banków.

Wyodrębnić można następujące obszary analityczne mające wpływ na podejście do kształtowania poziomu składek:

- ☞ Przekształcenia w sektorze bankowym.
- ☞ Ocena zagrożeń w sektorze bankowym.
- ☞ Poziom depozytów oraz aktywów ważonych ryzykiem i zobowiązań pozabilansowych w bankach krajowych (podstawa liczenia składek).
- ☞ Zakres działania i potencjał finansowy BFG.

Przekształcenia w sektorze bankowym

Od końca 2004 r. wśród banków o niewielkim udziale w rynku (do 1%), działających w formie spółek-córek banków zagranicznych odnotowuje się tendencję do przekształcania w oddziały instytucji kredytowych. Powoduje to z jednej strony zmniejszenie podstawy naliczania składek w systemie gwarantowania, z drugiej natomiast zmniejszenie potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych BFG. W latach 2004–2008 proces ten może łącznie dotyczyć 19 banków. W tabeli 3 przedstawiono szacowany ubytek składek i depozytów objętych gwarancjami.

Odpiływ części środków, które mogłyby być ulokowane w bankach krajowych, może również wynikać z możliwości świadczenia usług transgranicznych.

Fuzje i przejęcia w europejskim sektorze bankowym mogą odzwierciedlać się na rynku polskim konsolidacją banków zależnych kapitałowo, czego przykładem jest przejęcie HVB przez UCI.

¹⁾ Ze względu na różne podstawy liczenia stawki FOŚG (rezerwa obowiązkowa) i opłaty rocznej (aktywa i zobowiązania ważone ryzykiem) proste sumowanie stawek nie było możliwe.

Tabela 3. Wpływ przekształcenia banków w oddziały instytucji kredytowych na poziom składek FOŚG i opłaty rocznej wg stanu na 30.06.2005 r. (OIK – oddziały instytucji kredytowych)

Dla sektora banków komercyjnych na 30.06.2005	Dla 9 banków, które przekształciły się bądź jasno zadeklarowały chęć przekształcenia w oddział instytucji kredytowej do 2005 r.	Dla banków uwzględnionych w kolumnie obok oraz 11 przewidywanych do 2008 r.
Suma depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych z odsetkami	4 618 844	12 160 950
Udział depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych z odsetkami w sektorze banków komercyjnych	1,52%	4,00%
Suma aktywów ważonych ryzykiem	3 100 243	18 199 625
Udział OIK w zobowiązaniach pozabilansowych ważonych ryzykiem	4,84%	9,88%
Udział OIK w aktywach ważonych ryzykiem	1,31%	7,66%
Ubytek w składce FOŚG banków komercyjnych (wg danych za kwiecień 2005 r.)	1,79%	5,59%
Ubytek w składce opłaty rocznej banków komercyjnych (wg danych na 31.12.2004 r.)	1,73%	7,93%

Źródło: Dane BFG.

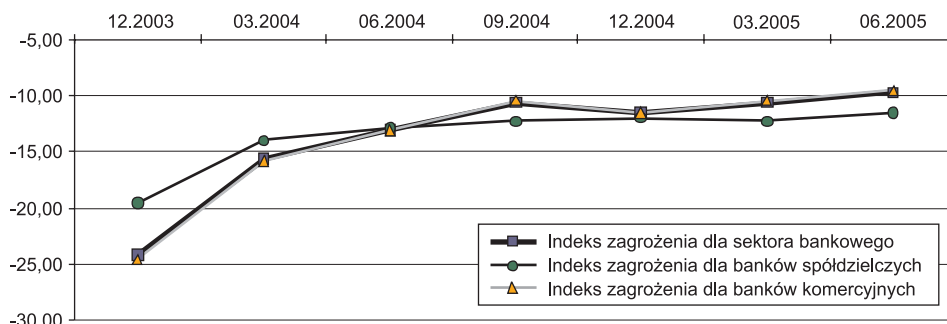
Ocena zagrożeń sektora bankowego

W BFG jako miernik oceny sytuacji sektora bankowego stosuje się indeks zagrożenia, który jest ważoną sumą ocen poszczególnych banków w ramach systemu monitorowania. Indeks zagrożenia oblicza się zarówno dla całego sektora, jak i oddzielnie dla sektorów banków komercyjnych i spółdzielczych.

Na wykresie przedstawiono wartości indeksu zagrożenia dla banków komercyjnych i spółdzielczych w okresie od grudnia 2003 r. do czerwca 2005 r. Widać, że sytuacja obu sektorów bankowych stale się poprawia.

Chociaż wartość indeksu zagrożenia dla banków spółdzielczych jest wyższa niż dla banków komercyjnych, to liczba banków o średnim i wysokim stopniu zagrożenia jest tu mniejsza. Banki o średnim stopniu zagrożenia stanowią 1,86% populacji, o stopniu wysokim 0,34%, natomiast o stopniu bardzo wysokim 0,17%. W przypadku banków komercyjnych średni stopień zagrożenia występuje w 7,27% przypadków, wysoki również w 7,27%, a bardzo wysoki dotyczy 3,64%. Taki rozkład banków wska-

Wykres 2. Indeks zagrożenia²⁾ (w %)



Źródło: Dane BFG.

zuje, że wśród banków komercyjnych zróżnicowanie rentowności jest znacznie większe niż w przypadku banków spółdzielczych.

Podstawy obliczania składek na fundusz pomocowy i FOŚG

Podstawę ustalania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny stawek tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych oraz obowiązkowej opłaty rocznej stanowią, odpowiednio, depozyty, od których jest obliczana kwota rezerwy obowiązkowej, oraz ważone ryzykiem aktywa bilansowe i zobowiązania pozabilansowe.

Przybliżoną wielkością ewentualnych wypłat środków gwarantowanych jest poziom zgromadzonych w bankach depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych skorygowany o współczynnik wypłat³⁾ oszacowany na podstawie danych, jakie BFG posiada w przypadku banków, które upadły, oraz tych, które wystąpiły do BFG z wnioskiem o pomoc finansową zgodnie z art. 20 ust. 3.

Oszacowanie poziomów depozytów (w powyższym ujęciu) oraz ważonych ryzykiem aktywów i zobowiązań pozabilansowych wymaga ustalenia, od jakich czynników one zależą. Źródłem depozytów są oszczędności podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, stanowiące część produktu krajowego brutto (PKB). Poziom aktywów zależy w zasadniczej części od zgromadzonych depozytów, które są podstawowym źródłem ich finansowania.

W gospodarce rynkowej banki są, w uproszczeniu, pośrednikami gromadzącymi środki w postaci depozytów i angażującymi je w gospodarce w postaci udzielonych

²⁾ Indeks zagrożenia dla banków komercyjnych pokrywa się z indeksem zagrożenia dla całego sektora bankowego, banki komercyjne bowiem pod względem kwotowym mają ok. 95% udział w całym sektorze bankowym.

³⁾ Relacja środków gwarantowanych do depozytów podmiotów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych wynosi 71% w przypadku banków, które upadły, i 82% w przypadku banków, które uzyskały pożyczki.

kredytów. Wielkości depozytów i kredytów zależą zarówno od rozwoju gospodarki narodowej, tj. poziomu PKB, jak i koniunktury gospodarczej, mierzonej tempem wzrostu PKB. Fakt istnienia alternatywnych w stosunku do depozytów bankowych form lokowania oszczędności w innych instytucjach finansowych oraz poza sektorem finansowym, a także alternatywnych form kredytowania powoduje, że nie ma ścisłej zależności między tempem wzrostu analizowanych wielkości a tempem wzrostu PKB. Rozwój różnych form oszczędzania zależy zarówno od ich dochodowości, jak i pewnej niechęci do podejmowania ryzyka, którą odznaczają się gospodarstwa domowe i podmioty gospodarcze. Skłania to do dywersyfikacji oszczędności na rynku finansowym.

Wzrost depozytów jest powiązany ze zmianą poziomu PKB i uzależniony od zmiany struktury oszczędności oraz podaży alternatywnych form inwestowania na rynku finansowym. Przewiduje się, że w kolejnych latach będzie kontynuowany stopniowy spadek udziału depozytów w strukturze oszczędności finansowych, co oznacza relatywnie słabszy przyrost kwoty depozytów gwarantowanych niż przyrost oszczędności finansowych.

Wejście w życie rozwiązań Nowej Umowy Kapitałowej wpłynie na kształt prognozy w zakresie aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Rozwiązania te spowodują, że wykazywany poziom aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem będzie niższy w kolejnych latach po wejściu w życie (tj. po 2007 r.)⁴⁾.

Potencjał finansowy Funduszu

Do puli zasobów finansowych systemu gwarantowania zalicza się: środki zebrane na fundusz pomocowy pozostające do dyspozycji⁵⁾, środki odzyskane z mas upadłości, fundusz zapasowy i część funduszu statutowego⁶⁾ oraz FOŚG z danego roku⁷⁾.

Potencjał finansowy BFG powinien być tak ukształtowany, aby pokrywać pełną wypłatę depozytów gwarantowanych w możliwie największej liczbie banków. Jednakże należy mieć na uwadze, że kłopoty któregoś z 10 największych banków miałyby charakter systemowy, wskazywały na symptomy kryzysu bankowego i wymagałyby interwencji wszystkich członków sieci bezpieczeństwa. Docelowo system mógłby więc obejmować możliwości wypłat środków do poziomu 2% wartości depozy-

⁴⁾ Mając to na uwadze, należy założyć, iż przed wejściem w życie NUK wprowadzona zostanie nowelizacja ustawy o BFG zmieniająca podstawę ustalania opłaty rocznej tak, aby została dobrze odwzorowana w niej struktura ryzyka działalności banków.

⁵⁾ Wykorzystanie całości funduszu, łącznie ze środkami zaangażowanymi w pożyczki udzielone bankom, wymagałoby nowelizacji ustawy o BFG w zakresie możliwości zadłużenia się na rynku „pod zastaw” udzielonych bankom pożyczek.

⁶⁾ Do rozważenia pozostaje tzw. wariant kryzysowy, w którym na wypłaty depozytów gwarantowanych przeznaczona jest cała pula funduszu statutowego. Realizacja tego wariantu oznaczałaby w praktyce całkowitą dekapitalizację BFG.

⁷⁾ Należy mieć na uwadze, iż środki FOŚG mogą być przeznaczone wyłącznie na wypłatę świadczeń gwarancyjnych.

Z działalności BFG

Tabela 4. Udział depozytów największych banków w kwocie depozytów sektora bankowego

Lp.	Nazwa banku	Udział depozytów w sektorze bankowym
1	POWSZECHNA KASA OSZCZĘDNOŚCI BP SA	22,44%
2	BANK POLSKA KASA OPIEKI SA	12,37%
3	BANK BPH S.A.	9,17%
4	ING BANK ŚLĄSKI S.A.	8,16%
5	BANK ZACHODNI WBK S.A.	5,64%
6	BANK HANDLOWY W WARSZAWIE SA	4,74%
7	BRE BANK S.A.	4,59%
8	KREDYT BANK S.A.	3,84%
9	BANK MILLENNIUM S.A.	3,68%
10	BANK GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ SA	3,60%
11	RAIFFEISEN BANK POLSKA SA	2,04%
12	BANK OCHRONY ŚRODOWISKA SA	1,21%

Źródło: Dane BFG.

tów gwarantowanych, co oznacza objęcie pełnymi gwarancjami wypłat 11. pod względem wielkości depozytów banku w sektorze.

W polskim systemie gwarantowania pobiera się środki FOŚG po upadłości banku (a więc w systemie *ex post*), bez względu na uwarunkowania gospodarcze, częstokroć dodatkowo obciążając banki. Wydawać się może, że brak zagrożeń w systemie bankowym i dobra koniunktura skutkować powinny mniejszym zapotrzebowaniem na środki i stałym zmniejszaniem stawek tworzenia funduszu pomocowego i ochrony środków gwarantowanych. Trzeba mieć jednak na uwadze konieczność budowy potencjału pozwalającego gwarantować bezpieczeństwo depozytów klientów banku i stabilność systemu bankowego w dłuższym horyzoncie czasowym. Z tego względu należy uwzględnić w polityce kapitalizacji Funduszu zjawisko cyklu koniunkturalnego w gospodarce. Łatwiej jest bowiem gromadzić zasoby w trakcie dobrej koniunktury niż w okresach załamania gospodarki i wzmożonych kłopotów finansowych banków. Brak istotnych zagrożeń w sektorze bankowym oraz poprawiająca się ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej skłaniają do wykorzystania możliwości przyspieszenia procesu kapitalizacji i wzmocnienia finansowego systemu gwarantowania depozytów.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przyszłości, w przypadku upadłości banku, zakumulowane środki Funduszu będą wykorzystywane na wypłatę depozytów gwarantowanych bez potrzeby zbierania określonych kwot od banków. Tym samym ich bieżące wyniki finansowe nie będą zagrożone z tytułu nieoczekiwanej partycypacji w wypłatach środków gwarantowanych upadłego banku.

Zasady gromadzenia środków

W okresie do 2010 r., mając na uwadze poprawiające się oceny zagrożeń oraz strukturę własnościową polskiego sektora bankowego (także stabilną sytuację ekonomiczno-finansową większości właścicieli banków krajowych), działalność pomocowa nie będzie w stopniu istotnym angażować środków finansowych, będących w dyspozycji Funduszu.

Kapitalizacja Funduszu będzie następować ze składek wnoszonych w systemie *ex ante*, tj. z obowiązkowej opłaty rocznej, która stanie się podstawowym instrumentem akumulacji środków. Tworzony przez banki FOŚG jest funkcją oceny ryzyka upadłości członków systemu prognozowanego w okresie 1 roku.

Fundusz ochrony środków gwarantowanych jako funkcja ryzyka

Do czasu osiągnięcia docelowego wskaźnika pokrycia⁸⁾ 2% depozytów gwarantowanych Fundusz winien zabezpieczyć środki na ewentualne wypłaty depozytów gwarantowanych. Nawet przy założeniu dobrej kondycji sektora bankowego, może dojść do jednostkowych upadłości banków, które pociągną za sobą konieczność wypłat większych od przewidywanych, tj. wynikających z ocen zagrożeń banków w danym roku. Z tego względu konieczne jest przyjęcie minimalnej stawki na FOŚG (ostrożnościowo np. 0,15%). Jej faktyczna wysokość w danym roku powinna być uzależniona od oceny ryzyka. Nawet w przypadku bardzo niskiego ryzyka upadłości banków, FOŚG powinien być utrzymywany przez banki jako swego rodzaju rezerwa.

Wykorzystując stosowane w BFG rozwiązania analityczne konstrukcja funkcji ryzyka oparta jest na macierzy zagrożeń i macierzy migracji⁹⁾. Funkcja ryzyka dla FOŚG jest opisana w sposób następujący:

$$\text{stawka FOŚG} = \frac{\left(\sum_{i=0}^n d_i \cdot p_i + \sum_{j=0}^m d_j \cdot q_j \right) \cdot w}{P}$$

gdzie:

- d_1 – poziom depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych w banku kwalifikowanym do grupy bardzo wysokiego zagrożenia,
- p_i – częstość pozostania banków w kategorii bardzo wysokiego zagrożenia w perspektywie 1-roczej,
- d_j – poziom depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych w banku, który może zostać przekwalifikowany do grupy o bardzo wysokim zagrożeniu,

⁸⁾ Wskaźnik pokrycia – relacja kwoty zakumulowanych w systemie gwarantowania środków do całkowitego poziomu depozytów gwarantowanych.

⁹⁾ Macierz zagrożeń powstaje w wyniku łącznej oceny danych sprawozdawczych i czynników pozasprawozdawczych dla wszystkich banków sektora (komercyjnych i spółdzielczych). Banki są klasyfikowane do 5 kategorii zagrożenia (o zagrożeniu niskim, umiarkowanym, średnim, wysokim i bardzo wysokim). Natomiast macierz migracji ilustruje zmiany ocen lub brak zmian odzwierciedlonych na macierzy zagrożeń w określonym przedziale czasowym.

Z działalności BFG

- q_j – częstość przekwalifikowania banków do kategorii bardzo wysokiego zagrożenia w perspektywie 1-roczej,
 w – współczynnik wypłat środków gwarantowanych w relacji do depozytów,
 P – szacunkowa podstawa naliczania FOŚG,
 n – liczba banków znajdujących się w kategorii wysokiego zagrożenia,
 m – liczba banków przekwalifikowanych do kategorii wysokiego zagrożenia.

Przykład: Biorąc pod uwagę macierz zagrożeń i macierz migracji (12-miesięczną) wg stanu na 30.06.2005 r., stawka FOŚG na 2006 r. powinna wynieść:

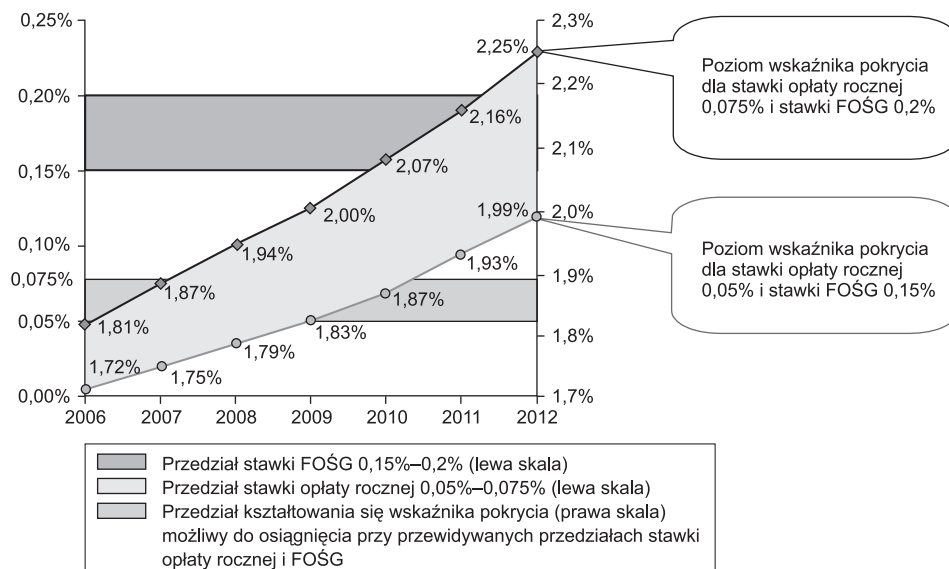
$$\text{stawka FOŚG} = \frac{(1\,756\,593 \text{ tys. PLN} \cdot 66,67\% + 0) \cdot 82\%}{398\,522\,700 \text{ tys. PLN}} = 0,24\%$$

Wyliczona w ten sposób stawka ma charakter teoretyczny i wymaga pogłębionej analizy eksperckiej.

Opłata roczna jako instrument kapitalizacji Funduszu

Na podstawie przedstawionych wcześniej założeń oraz prognozy kształtowania się depozytów i aktywów w sektorze bankowym warunki zakumulowania Funduszu

Wykres 3. Poziom wskaźnika pokrycia przy określonych przedziałach stawek FOŚG i opłaty rocznej



Źródło: Dane BFG.

Bezpieczny Bank

do poziomu 2% depozytów gwarantowanych określone są przez kombinacje stawek obowiązkowej opłaty rocznej kształtujące się w przedziale od 0,05% do 0,075% oraz stawek FOŚG w przedziale od minimalnego 0,15% do 0,2%. Przedstawiony na wykresie niżej obszar dopuszczalnych rozwiązań oznacza, że możliwe jest osiągnięcie długoterminowych celów finansowych polskiego systemu gwarantowania depozytów przy kontynuowaniu konserwatywnej polityki obciążeń banków kosztami funkcjonowania systemu, tj. niezwiększania wysokości opłat, w perspektywie najbliższych 5 lat.

Tabela 5. Szacunkowe wyliczenie obciążenia sektora bankowego wpłatami obowiązkowej opłaty rocznej

Obciążenia banków obliczone dla wyników 2005 r. i opłaty rocznej 0,05% planowanej w 2006 r.	
Prognozowana opłata roczna do wyniku działalności bankowej	0,20%
Prognozowana opłata roczna do kosztów działania	0,38%
Obciążenia banków obliczone dla wyników 2005 r. i opłaty rocznej 0,075% planowanej w 2006 r.	
Prognozowana opłata roczna do wyniku działalności bankowej	0,30%
Prognozowana opłata roczna do kosztów działania	0,57%

Źródło: Dane BFG.

Tabela 6. Poziom funduszu docelowego w krajach europejskich

Kraje UE	Poziom funduszu docelowego
Belgia	0,5% depozytów gwarantowanych w systemie
Dania	kwotowy: 3,2 mld DKK; w rzeczywistości 3,5 mld DKK, tj. 0,9% depozytów gwarantowanych
Estonia	3% depozytów gwarantowanych w systemie – wtedy zawieszane jest pobieranie składek; ustalony przez władze Funduszu poziom docelowy wynosi obecnie 2%
Finlandia	2% depozytów gwarantowanych w systemie; przy 10% poziomie funduszu docelowego zawieszane jest pobieranie składek
Hiszpania	1% depozytów gwarantowanych w systemie
Słowacja	1,5% depozytów gwarantowanych w systemie
Szwecja	2,5% depozytów gwarantowanych w systemie
Kraje akcesyjne	Poziom funduszu docelowego
Bułgaria	5% depozytów zgromadzonych w systemie

Źródło: BFG, fundusze gwarancyjne.

Z działalności BFG

W odniesieniu do prognozowanych wyników finansowych sektora bankowego na koniec 2005 r. uzyskane z wyliczeń kwoty opłaty rocznej stanowiłyby następujące obciążenia dla banków w 2006 r.

Doświadczenia zagraniczne

Wśród krajów Unii Europejskiej system finansowania *ex ante* jest stosowany w 18: w Belgii, na Cyprze, w Czechach, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, na Litwie i Łotwie, na Malcie, w Niemczech, Portugalii, na Słowacji, w Szwecji i na Węgrzech. Z pozostałych krajów europejskich taki sposób finansowania jest stosowany m.in. w Bułgarii, Chorwacji i Rumunii.

Fundusz docelowy, w porównaniu z liczbą podanych powyżej krajów wprowadzono w relatywnie niewielu krajach (7 w krajach UE), jednak w pozostałych składki są pobierane od banków i akumulowane. Często stosowanym uzasadnieniem takiej polityki jest „nieodzwyczajanie” banków od wnoszenia opłat (szczególnie dobrowolny niemiecki system gwarancyjny).

Tabela 7. Zestawienie poziomu składek (%) w wybranych systemach gwarantowania depozytów

Kraj	Podstawa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Albania	depozyty osób fizycznych	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	0,50	0,50	0,50	0,50
Bułgaria	depozyty gwarantowane	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Chorwacja	depozyty osób fizycznych	bd.	bd.	bd.	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,50
Estonia	depozyty gwarantowane	bd.	bd.	bd.	0,50	0,50	0,50	0,50	0,40	0,28	0,28	0,28
Grecja*	depozyty gwarantowane	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Hiszpania**	depozyty gwarantowane	0,20	0,20	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,06	0,06	0,06	0,06
Litwa	depozyty gwarantowane	bd.	bd.	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
Polska	depozyty sektora niefinansowego i instytucji samorządowych***	0,22	0,23	0,17	0,11	0,09	0,28	0,05	0,03	0,04	0,03	0,02
Rumunia	depozyty gospodarstw domowych	bd.	bd.	0,30	0,30	0,30	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,50
Słowacja	depozyty gwarantowane	bd.	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,75	0,75	0,75	0,75
Węgry	depozyty gwarantowane	0,18	0,18	0,18	0,18	0,11	0,10	0,06	0,06	0,02	0,02	0,02

Źródło: BFG, fundusze gwarancyjne.

* Jest to średnia stawka, składki bowiem są uzależnione od wielkości depozytów złożonych w bankach.

** Dotyczy stawek dla banków komercyjnych.

*** Uwzględniono obowiązkową opłatę roczną i faktyczne wypłaty z FOŚG.

Biorąc pod uwagę specyfikę polityczno-gospodarczą najbliższe polskim realiom są realia estońskie. Obecnie poziom zakumulowanego funduszu w tym kraju wynosi 1,6%. Zgodnie z przekazanymi informacjami poziom 2% powinien być osiągnięty do końca 2007 r., kiedy zakończy się okres przejściowy wynegocjowany z UE na niższe gwarancje depozytów. Poziom 3% planuje się natomiast osiągnąć w zdecydowanie dłuższej perspektywie czasowej (20 lat).

W Hiszpanii fundusz zakumulowany dla banków komercyjnych stanowi obecnie 0,81% w relacji do depozytów gwarantowanych. Poziom 1% ma być osiągnięty w okresie najbliższych 5–10 lat.

Poziom składek w wybranych systemach gwarantowania przedstawiono w tabeli nr 7.

Obciążenie banków działających w Polsce z tytułu wnoszenia opłat na system gwarantowania depozytów jest jednym z najniższych wśród uwzględnionych w tabeli krajów. Zbliżony poziom wykazują w ostatnich latach Węgry, a Grecja i Hiszpania wykazywały 3-krotnie wyższe obciążenie. W pozostałych krajach – poza Estonią i Litwą – wyższy poziom składek należy tłumaczyć niższym rozwojem gospodarczym i mniejszą stabilnością.

W przypadku słowackiego Funduszu Gwarancyjnego wysokie obciążenie banków składkami wynika ze spłacania zadłużenia wobec banku centralnego. Ze względu na wyczerpanie środków będących w dyspozycji Funduszu Gwarancyjnego konieczne stało się zaciągnięcie kredytu na wypłatę depozytów klientom upadłych banków. Z tego względu stawki – począwszy od 2002 r. – są ustalane na maksymalnym poziomie 0,75% środków gwarantowanych. Taki poziom stawek najprawdopodobniej zostanie utrzymany do czasu osiągnięcia pożądanej wielkości funduszu docelowego, tj. w perspektywie 7–10 lat.

Podsumowanie

BFG jest ważnym ogniwem sieci bezpieczeństwa o szerokim zakresie kompetencji, stosującym zasadę niższego kosztu w podejmowanych działaniach, które obejmują: wypłaty depozytów w przypadku upadłości banku oraz udzielanie wsparcia bankom zagrożonym niewypłacalnością i realizującym procesy sanacyjne. Kształtując politykę gromadzenia środków, w celu utrzymania stabilności systemu bankowego, uwzględnia się szerokie spektrum czynników gospodarczych i zdarzeń znajdujących się w zasięgu horyzontu czasowego, aby najlepiej odpowiadała ona potrzebom rodzimych banków. Fundusz wychodzi także naprzeciw wymogom UE, uwzględniając podjęte przez Komisję Europejską prace nad weryfikacją Dyrektywy 19/94, zakładające wzmożenie systemów finansowania *ex ante* oraz adaptuje się do zmian wynikających z transformacji strukturalnych w systemie bankowym.

W polityce kształtowania stawek na fundusz pomocowy i FOŚG przyjęto, iż dotychczasowy model finansowania systemu gwarantowania depozytów, tzn. kapitalizacja Funduszu w oparciu o opłatę roczną pobieraną *ex ante* oraz realizacja świadczeń gwarancyjnych w oparciu o utrzymywany w bankach FOŚG tryb *ex post* pozostanie niezmieniony. Ciężar kapitalizacji funduszu spoczywa na obowiązkowych opłatach rocznych, za których pośrednictwem w nadchodzących latach zgromadzony zo-

Z działalności BFG

stanie potencjał finansowy pozwalający gwarantować depozyty do wysokości 2% depozytów gwarantowanych w sektorze bankowym (obecnie są to zasoby 11-go co do wielkości banku w Polsce). Przewiduje się, że po roku 2010 i osiągnięciu pożądanego poziomu wskaźnika pokrycia zasobami Funduszu środków gwarantowanych w systemie bankowym wdrożona zostanie polityka liberalizacji opłat na rzecz systemu gwarantowania depozytów, która może uwzględniać średnioterminowe oceny ryzyka oraz system opłat uzależniony od indywidualnych ratingów banków.

Stosowana przez BFG polityka pozwoli na zachowanie warunków konkurencyjności funkcjonowania na polskim rynku usług bankowych oraz utrzymanie niskiego poziomu obciążeń sektora bankowego kosztami funkcjonowania systemu gwarantowania przy utrzymaniu wysokiej efektywności działalności prewencyjnej zgodnie ze stosowaną zasadą niższego kosztu.

