

KIERUNKI ZMIAN ZASAD FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI GWARANCYJNO-POMOCOWEJ BFG (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 12 maja 2005 r., w siedzibie BFG odbyło się seminarium naukowe nt. „Kierunki zmian zasad finansowania działalności gwarancyjno-pomocowej BFG”. Było to ostatnie seminarium z cyklu 4 spotkań, które mają być pomocne przy ustalaniu zmian działalności BFG.

Referaty przedstawili dr hab. prof. SGH Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Ewa Śleszyńska-Charewicz, prof. dr hab. Małgorzata Zaleska, dyr. Grzegorz Bielicki, dr Mariusz Zygierewicz oraz dr Ryszard Bartkowiak.

Seminarium prowadził członek Rady BFG Bartosz Drabikowski, dyr. Departamentu Instytucji Finansowych w Ministerstwie Finansów. Rozpoczynając dyskusję zwrócił uwagę na cztery istotne aspekty, które należy brać pod uwagę w rozważaniach nad kierunkami zmian zasad finansowania działalności BFG:

- ❖ czynniki zewnętrzne (w tym regulacje UE),
- ❖ wyniki przeglądu dyrektywy dotyczącej systemów gwarantowania depozytów (w lipcu br. zostanie zaprezentowana I wersja raportu Komisji Europejskiej nt. efektów przeglądu stosowania dyrektywy),
- ❖ kwestię stabilności finansowej (w tym problem regulacji i gwarancji w całym sektorze finansowym),
- ❖ kwestię przekształceń na rynku finansowym (w szczególności rozwój działalności transgranicznej).

Referat dr hab. prof. SGH Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej omawiał ryzyko w aspekcie funkcjonowania instytucji gwarantującej depozyty. Autorka przedstawiła klasyfikację ryzyka przyjętą przez kanadyjską instytucję gwarancyjną w kontekście wyboru, które rodzaje ryzyka są najważniejsze z perspektywy instytucji gwarantujących wkłady. Najważniejsze podkategorie ryzyka z punktu widzenia BFG to ryzyko oceny (zła ocena uniemożliwia szybką i trafną interwencję) oraz ryzyko wypłacalności (uniemożliwia odpowiednie wypełnienie zadań).

Referat prezentuje syntetycznie wyniki analizy sposobu finansowania systemów gwarancyjnych w innych krajach oraz przyjętego poziomu funduszu docelowego. Na 67 systemów gwarancyjnych poddanych analizie, w 51 przypadkach stwierdzono finansowanie na zasadzie *ex ante* (przy czym finansowanie mieszane włączono również do tej kategorii). Finansowanie na zasadzie *ex ante* należy uznać za korzystne z perspektywy stabilności sektora bankowego ze względu na antycykliczność zbiera-

nia składek. Autorka zwróciła uwagę, że wprowadzenie Nowej Umowy Kapitałowej może zwiększyć procykliczność. W okresie dekonjunkury banki będą musiały utworzyć wyższe rezerwy i podnieść kapitały. W takim przypadku wybór sposobu finansowania *ex post* dodatkowo pogarszałby sytuację banków.

Ważną kwestią do rozstrzygnięcia, po przyjęciu finansowania *ex ante*, jest wysokość funduszu docelowego – w krajach EU fundusz wynosi średnio około 3% depozytów gwarantowanych (wyjątek stanowi Finlandia gdzie jest to 10%). Ponadto rozważenia wymagają awaryjne źródła finansowania funduszu w okresie kryzysu. Z doświadczeń krajów wynika, że są to zarówno wpłaty rządu i banków centralnych, jak i pozyskiwanie funduszy na rynku finansowym.

Autorka rozważyła także możliwości oceny ryzyka instytucji gwarantującej wkłady i różnicowania składek. System finansowania uzależniony od ryzyka podejmowanego przez banki ogranicza ryzyko pokusy nadużycia. Taki system zastosowano w 13 systemach na 67 analizowanych. Systemy różnicowania składek obejmują bardzo proste rozwiązania różnicujące składki w zależności od poziomu współczynnika wypłacalności, bardziej kompleksowe podejście do oceny na podstawie wybranych wskaźników (najbardziej popularne rozwiązanie) oraz skomplikowane modelowanie ekonometryczne. Ocena ryzyka może przy tym uwzględniać wskaźniki ilościowe lub także jakościowe.

Referat na temat „Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantujących depozyty. Kierunki zmiany zasad finansowania działalności BFG” przedstawiła dyr. E. Śleszyńska-Charewicz. Przypomniała ona wymagania Dyrektywy unijnej z dn. 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów, która określa podstawowe wymogi dla takich systemów, ale pozostawia swobodę w zakresie regulowania ich funkcjonowania zgodnie z prawem krajowym. Systemy gwarantowania w Europie przedstawiają dużą różnorodność i odzwierciedlają doświadczenia przeżytych kryzysów finansowych w tych krajach.

Dokonując przeglądu zmian zachodzących w sposobie finansowania systemów gwarancyjnych dostrzega się następujące tendencje:

- ❖ przechodzenie z finansowania typu *ex post* na finansowanie typu *ex ante*,
- ❖ ostrożne przechodzenie z systemu składki liniowej, w którym podstawą do wyznaczania składki jest wielkość depozytów, na system składki zależnej od ryzyka.

W kontekście zmian sposobów finansowania zwraca uwagę potrzeba poszerzenia instrumentów, z jakich BFG może korzystać w działalności gwarancyjnej i pomocowej, np. przy podejmowaniu działalności restrukturyzacyjnej. Zdaniem autorki brak w tej chwili racjonalnych przesłanek postulowanego udziału NBP w finansowaniu systemu gwarantowania depozytów. Analiza zmian zasad finansowania powinna natomiast zakładać utworzenie jednego funduszu o charakterze gwarancyjno-pomocowym. Cechuje go większa elastyczność i efektywność wykorzystania środków oraz działanie zgodnie z zasadą niższego kosztu. Autorka opowiedziała się także za przejściem na system finansowania *ex ante* z uwagi na dobry moment stabilizacji w syste-

mie bankowym. Już obecnie BFG dysponuje sporymi zasobami – wskaźnik pokrycia depozytów gwarantowanych środkami zgromadzonymi przez BFG wynosi 1,24%. Natomiast przejście na system składki opartej na ryzyku wymaga dogłębnych prac analitycznych, dopasowania rozwiązań teoretycznych do polskich warunków i do przeżytych kryzysów, bardzo czytelnych kryteriów budowy tego modelu oraz ścisłej współpracy instytucji nadzorczych. Zdaniem autorki należy prowadzić prace nad nowym systemem finansowania uzależnionym od ryzyka, ale jeszcze nie można ustawowo go regulować, gdyż musi być on dobrze sprawdzony .

Wystąpienie prof. dr hab. Małgorzaty Zaleskiej nt. „Działalności BFG po wstąpieniu do UE – propozycje zmian” naświetliło pewne tendencje na rynkach i ich wpływ na funkcje BFG. Przyszłość polskich banków jest nierozzerwalnie związana z bankowością europejską. Dlatego też ważne jest analizowanie zachodzących w niej procesów, w tym rozwoju działalności transgranicznej oraz tendencji do przekształcania się banków zagranicznych działających w Polsce w oddziały. Na tle zachodzących zmian autorka zwróciła uwagę na potrzebę ograniczenia funkcji BFG, w szczególności w związku ze zmniejszaniem się liczby banków uczestniczących w polskim systemie gwarantowania depozytów, oraz systematycznym umacnianiem stabilności się sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora bankowego. Zdaniem referentki zmniejszanie zakresu działalności powinno dotyczyć przede wszystkim działalności analitycznej. Rozwijanie działalności analitycznej w BFG jest dyskusyjne, gdyż prowadzi ją równoległe GINB. Działalność pomocowa zaś powinna mieć jedynie bardziej incydentalny charakter (ograniczona np. tylko do dużych banków) i polegać w zasadzie na udzielaniu pożyczek na przejęcie chorej instytucji.

Z drugiej strony autorka zwróciła uwagę na celowość umocnienia pozycji BFG w obszarze działalności gwarancyjnej poprzez jej rozszerzenie na inne sektory – bankowość inwestycyjną, SKOK-i. Podkreśliła ponadto, że warto rozważyć przekazanie do BFG systemu rekompensat strat inwestorom z Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, zwłaszcza że już obecnie banki oferują produkty i usługi inwestycyjne. Rozwiązania polskiego systemu gwarantowania depozytów nie wymagają zasadniczych zmian. Autorka zwróciła jednak uwagę na zagadnienie koasekuracji i wysokości kwoty gwarantowanej w przypadku kwot depozytów niższych niż 22 100 euro. Według polskich rozwiązań deponent, który posiada 21 tys. euro otrzyma w razie upadłości banku wypłatę środków gwarantowanych w wysokości 19 tys. euro (1 tys. euro + 90% z 20 tys. euro). Zasadnym według autorki jest rezygnacja z koasekuracji zwłaszcza, że jej zdaniem nie ma potrzeby podwyższania kwoty środków gwarantowanych.

„Kierunki zmian zasad finansowania działalności gwarancyjno-pomocowej BFG w świetle analiz i ocen nadzoru bankowego” omówił Grzegorz Bielecki, dyr. Biura Analiz i Systemu Bankowego NBP. Autor przedstawił plusy i minusy finansowania typu *ex post* i *ex ante*, zaznaczając, że w systemie *ex post* wpłaty banków następują

po ogłoszeniu upadłości (wypłaty gwarancyjne), a w modelu *ex ante* składki spełniają funkcję składek na ubezpieczenie. Propozycje GINB-u co do modelu finansowania systemu są następujące:

- ❖ gromadzenie funduszy *ex ante*;
- ❖ finansowanie działalności gwarancyjnej i pomocowej z jednego funduszu;
- ❖ wpłaty na fundusz przekazywane wyłącznie przez banki uczestniczące w systemie gwarantowania;
- ❖ założenie docelowego poziomu kapitalizacji funduszu na poziomie ok. 0,5–1,5% depozytów gwarantowanych (jak wynika z przeglądu poziomu kapitalizacji funduszy krajów UE, zaproponowany docelowy fundusz 0,5–1,5% można zakwalifikować do kategorii funduszy średniej wielkości – większość krajów UE wybrała niższy poziom a tylko 2 wyższy); autor zwrócił uwagę, że to większościowi inwestorzy zagraniczni w bankach będą udzielać pierwszej pomocy w razie kłopotów banku);
- ❖ zmiana dotychczasowego „liniowego” podejścia do ustalania składki i ustalanie składki zależnej od ryzyka, ale bez elementów oceny jakościowej (wskaźniki ilościowe są jasne i precyzyjne, a wszelka uznaniowość w ocenie ze strony BFG powinna być odrzucona).

Dr Mariusz Zygierewicz wskazał, w kolejnym wystąpieniu, na konieczność ujednoczenia systemów gwarantowania depozytów w skali europejskiej. Różnorodność tych systemów jest jedną z barier utrudniających działalność transgraniczną. Przykładem banku *Nordea* będzie mobilizował do ujednoczenia systemów gwarancji depozytów, a nie tylko wysokości gwarancji. Po połączeniu banków działających w krajach skandynawskich i utworzeniu banku *Nordea* okazało się, że różnice w systemach gwarancyjnych funkcjonujących w tych krajach są bardzo duże.

Nie podlega dyskusji, że banki, tak jak inne podmioty, dążą do minimalizowania wielkości obciążeń i nie chcą płacić na rzecz BFG dużych sum, ale mają świadomość konieczności ponoszenia tych obciążeń. Dr Zygierewicz proponuje zmiany zasad finansowania funduszu i rozłożenie ich na dwa okresy:

- 1) w krótszym okresie utrzymanie zasady współfinansowania BFG przez bank centralny (wg autora w dyrektywie unijnej nie jest powiedziane, że bank centralny nie może finansować działalności funduszu);
- 2) w latach następnych przejście do finansowania *ex ante* związane z definitywnym zakończeniem okresu pobierania przez BFG składek rocznych.

Autor proponuje, jako przejściowe, rozwiązanie utworzenie rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych, na którym gromadzono by po zakończeniu roku kalendarzowego niewykorzystane przez BFG wpłaty banków. W przypadku upadłości proponuje zmianę finansowania środków na wypłaty depozytów gwarantowanych – w pierwszej kolejności ze środków odzyskanych z poprzednich upadłości, następnie z nowego funduszu rezerwowego – fośg, następnie z części wolnych środków funduszu pomocowego, a dopiero na końcu ze środków banków. Fundusz re-

zerowy fośg mógłby być zaczątkiem funduszu typu *ex ante*. Autor opowiada się za przyjęciem modelu *ex ante* przy poziomie kapitalizacji funduszy w wysokości 1,5–2% depozytów gwarantowanych, oraz uzależnieniem składek od ryzyka (nie tylko według współczynnika wypłacalności, ale według zestawu czynników raczej ilościowych).

Dr Ryszard Bartkowiak przedstawił w swym referacie podstawowe zagadnienia dotyczące zasad finansowania działalności systemu gwarantowania depozytów. Zagadnieniami omawianymi szczegółowo był: sposób gromadzenia środków finansowych oraz uzależnienie od ryzyka stawki obciążenia poszczególnych banków.

Z rozważań teoretycznych wynika, że jedynie metoda liniowa (poziom stawki jest stały) w metodzie finansowania *ex ante* zapewnia antycykliczny charakter obciążeń banków z tytułu składek na fundusz. Główny argument za wprowadzeniem zróżnicowanego, zależnie od ryzyka, systemu składek sięga zaś samej istoty tworzenia systemów gwarantowania depozytów – system gwarancyjny powoduje, że banki prowadzą działalność o zbyt wysokiej skali ryzyka. Przy składce zależnej od ryzyka wraz ze wzrostem ryzyka rośnie składka, czyli „kara”. Autor wskazuje na operacyjne problemy wprowadzania metody finansowania opartej na ryzyku – stopień ryzyka musi być zmierzony, a jedyną realną miarą jest prawdopodobieństwo upadku banku. Dr R. Bartkowiak, przy założeniu zmiennych stawek obciążenia banków oraz docelowej wielkości funduszu, dokonał obliczeń wariantowych roku, w którym BFG go osiągnie. Z obliczeń wynika, że zakładając docelowy poziom funduszu na poziomie 1,5% depozytów gwarantowanych i przy zastosowaniu maksymalnej stawki 0,40% oraz zerowym wykorzystaniu środków, już w 2006 roku zostanie osiągnięty docelowy fundusz (przy założeniu zasilenia funduszu gwarancyjno-pomocowego funduszem statutowym i zapasowym BFG).

Autorzy referatów i większość osób biorących udział w dyskusji byli zgodni, że obecnie polski sektor bankowy cechuje stabilizacja i bezpieczeństwo, dlatego jest to dobry moment do podjęcia ewentualnych zmian w zasadach funkcjonowania i finansowania BFG. Pogląd przeciwny wyraził prof. J.K. Solarz argumentując, że wraz z postępującą globalizacją rośnie zagrożenie ryzykiem systemowym i pojawia się nowe zjawisko – zarażanie się gospodarek kryzysami (przykład krajów azjatyckich). Istnieje poza tym poważna niejasność instytucjonalna w sprawie pożyczkodawcy ostatniej instancji – w Unii Europejskiej brak takich rozwiązań, a więc ryzyko wzrasta. Ponadto poziom koncentracji polskiego systemu zrównał się z tym sprzed 1989 r. Mamy więc do czynienia z dużymi graczami, a to zwiększa ryzyko dla stabilności rynku bankowego. Podzielając te obawy, prof. M. Zaleska podkreśliła, że potencjalny wzrost liczby deponentów i ich zamożności może w przyszłości zwiększyć obciążenia banków w związku z ewentualnymi wypłatami, pomimo stopniowej stabilizacji sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora bankowego. Rośnie także ryzyko wraz

z rozwojem usług transgranicznych bez obecności handlowej, ponieważ rośnie mobilność prowadzenia działalności.

Sumując, uczestnicy seminarium byli zgodni co do potrzeby zmiany sposobu finansowania BFG. Uznano, że najlepszym rozwiązaniem będzie przyjęcie modelu finansowania *ex ante*. Ma on charakter antycykliczny, przyczynia się do stabilizowania systemu. Antycykliczna metoda gromadzenia składek może dodatkowo opierać się na gromadzeniu zasobów w okresie dobrej koniunktury. Optymalną metodą może być metoda liniowa (dyr. R. Bartkowiak) lub metoda nieregularna ze zmiennymi stawkami wyższymi w czasie dobrej koniunktury (prof. A. Wiśniewski). Należy uwzględnić konkurencyjność naszej gospodarki i uniknąć przemieszczania się banków z polskiego systemu gwarancji depozytów do kraju macierzystego (prof. A. Wiśniewski).

Większość uczestników seminarium była również zgodna, że należy prowadzić prace nad wprowadzeniem składek zależnych od ryzyka podejmowanego przez bank uczestniczący w systemie gwarancji depozytów. Przeciwny takim rozwiązaniom był prof. W. Jaworski wyrażając opinię, że uzależnienie składki na BFG od ryzyka, nie pasuje do rozwiązań polskich. Może się bowiem okazać, że duże banki zagraniczne będą płacić stawkę podstawową, a polskie banki podwyższoną ze względu na zakwalifikowanie do wyższej grupy ryzyka. A to dodatkowo zaburzy konkurencyjność polskich instytucji, czego przede wszystkim powinniśmy unikać.

Stanowiska uczestników seminarium były zróżnicowane jeśli chodzi o model oceny ryzyka prowadzonej przez bank działalności. Dr hab. prof. SGH M. Iwanicz-Drozdowska zaproponowała rozważenie przyjęcia systemu oceny ryzyka opartego na zestawie wskaźników oraz ocenie jakościowej. Stanowczo przeciw uwzględnianiu jakichkolwiek czynników jakościowych, jako bardzo uznaniowych, byli dyr. G. Bielecki i dr M. Zygierewicz. Pojawił się również głos, że znalezienie jednej miary ryzyka będzie bardzo trudne. Nie ma jednorodności wśród banków, dysponują one zupełnie innymi możliwościami zarządzania ryzykiem (np. banki samochodowe i hipoteczne – dyr. D. Lewandowski). Do każdego z tych podmiotów należy stosować zatem inną miarę. Dr M. Zygierewicz zasygnalizował dodatkowy problem, która wyłania się w związku z różnicowaniem stawek. Ujawnianie stawek dla banków w złej sytuacji finansowej może być przysłowiowym gwoździem do trumny. Przy tej okazji podkreślono potrzebę prawnego uregulowania przepływu informacji między instytucjami sieci bezpieczeństwa (dyr. E. Śleszyńska-Charewicz).

W toku dyskusji skłaniano się do przyjęcia rozwiązania polegającego na utworzeniu jednego funduszu na którym gromadzone byłyby środki zarówno na wypłaty gwarancyjne jak i pomocowe. To dałoby możliwość elastycznego gospodarowania środkami (dyr. E. Śleszyńska-Charewicz).

Różnice zdań wystąpiły w kwestii dalszego współdziałania NBP w finansowaniu BFG. Przedstawiciel Związku Banków Polskich dr M. Zygierewicz opowiadał się za utrzymaniem zasady współfinansowania systemu przez bank centralny. Stanowisko odmienne wyrazili przedstawiciele NBP (dyr. G. Bielecki i dyr. E. Śleszyńska-Cha-

rewicz) proponując model finansowania, w którym wpłaty na fundusz przekazywałyby wyłącznie banki uczestniczące w systemie gwarantowania. Argumentem za dalszym finansowaniem działalności BFG przez bank centralny mogłaby być, według dyr. E. Śleszyńskiej-Charewicz, potrzeba objęcia systemem gwarantowania depozytów np. SKOK-ów.

Potrzebę włączenia SKOK-ów do systemu gwarancji depozytów BFG oraz rozwiązania szerszego problemu nadzoru nad tymi instytucjami podkreślało wielu uczestników dyskusji (dr M. Zygierewicz, prof. J.K. Solarz, dyr. E. Śleszyńska-Charewicz, prof. M. Zaleska, dyr. B. Drabikowski). Dr M. Zygierewicz postulował, że gdyby SKOK-i zostały objęte gwarancjami BFG, powinny stworzyć fundusz odrębny od funduszu bankowego. Banki przez lata wpłacały i gromadziły środki na BFG i nie mogą ponosić większych obciążeń, jeśli sektor SKOK-ów znajdzie się w kłopotach.

W dyskusji wyrażono wątpliwości dotyczące przyszłości systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej. Odpowiedzi wymaga pytanie czy na wspólnym rynku powinny obowiązywać jednolite zasady i to nie tylko co do limitów gwarancyjnych, ale także co do różnicowania zasad gwarancji depozytów. Wydaje się, że przypadek banku *Nordea* wskazuje na konieczność większej unifikacji systemów. Być może nawet nie do utrzymania są narodowe fundusze gwarancyjne (prof. L. Pawłowicz).

Podsumowując dyskusję B. Drabikowski podkreślił, że pomimo braku konsensu co do przyszłego modelu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów zarówno w Polsce jak i w Unii, musimy kontynuować analizy, tak by na forum międzynarodowym jasno i wyraźnie prezentować ujednolicone stanowisko Polski w kluczowych kwestiach.

Prof. W. Baka na zakończenie cyklu spotkań wyraził przekonanie, że referaty i dyskusja w istotny sposób wzbogaciły koncepcje nowych rozwiązań w dziedzinie kształtowania formuły działalności BFG. Synteza wymiany myśli i doświadczeń czterech seminariów pozwoli teraz na identyfikację najważniejszych kwestii do rozstrzygnięcia. Obecnie należy przejść do operacyjnej fazy rozwiązywania problemów związanych z przyszłością BFG. Wśród zagadnień związanych z finansowaniem polskiego systemu gwarantowania depozytów kluczowe wydaje się kontynuowanie prac nad możliwością uzależnienia składek banków od generowanego przez nie ryzyka. Dodatkowym elementem do uwzględnienia będzie kwestia, jak na jednolitym rynku finansowym formuła systemów gwarantowania depozytów będzie wpływać na bezpieczeństwo sektora. Wiele zależeć będzie od tego, czy wyrażona zostanie zgoda na uniwersalne paneuropejskie rozwiązanie problemu, czy też przetrwają narodowe odrębne systemy gwarancyjne.

Opracowały:
Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

