

# Z działalności BFG

**Władysław Baka**  
Przewodniczący Rady BFG

## **STAWKI OPŁAT '2005 – W KIERUNKU OPTYMALIZACJI**

Określając warunki, które spełniać powinien idealny system bankowy we współczesnym świecie, Joseph E. Stiglitz, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2001 r. podkreśla, iż jednym z najważniejszych tego warunków jest funkcjonowanie w jego ramach systemu gwarantowania depozytów<sup>1)</sup>. Myśl ta zyskała już w pełni prawo obywatelstwa w społeczeństwie oraz w środowiskach biznesu, w tym zwłaszcza w kręgach bankowo-finansowych, a także w ośrodkach władzy w rozwiniętych państwach świata. Stabilność finansowa traktowana jest współcześnie jako dobro publiczne, będące warunkiem koniecznym wzrostu gospodarczego, stabilności cen i pieniądza oraz realizacji podstawowych celów społecznych<sup>2)</sup>. Osiągnięcie i utrzymanie stabilności finansowej jest głównym zadaniem instytucji i regulacji prawnych składających się na sieć bezpieczeństwa finansowego, tzw. „safety net”, której jednym z istotnych ogniw, obok banku centralnego, instytucji nadzoru finansowo-bankowego oraz odpowiednich organów rządowych jest system gwarantowania depozytów.

---

<sup>1)</sup> Joseph E. Stiglitz and Bruce Greenwald, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, 2003, United Kingdom.

<sup>2)</sup> Olga Szczepańska „Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych”, *Bezpieczny Bank*, nr 1(26)/2005.

Funkcjonowanie sieci bezpieczeństwa finansowego, przynosząc oczywiste korzyści wyrażające się w zabezpieczeniu przed destabilizacją systemu finansowego, w tym również bankowego, wymaga ponoszenia określonych nakładów finansowych z jednej strony, oraz może wyzwać tendencje do osłabiania dyscypliny rynkowej i powodować ujawniania się zjawiska zwanego „moral hazard” (pokusy nadużycia). Aby ograniczyć te negatywne skutki niezbędne jest poddanie procesu tworzenia „safety net” oraz zasad jego działania określonym procedurom optymalizacyjnym<sup>3)</sup>.

Poniżej, na tle konkretnej problematyki kształtowania stawki opłat wnoszonych przez banki na działalność pomocową oraz parametrów kształtowania funduszu ochrony środków gwarantowanych w Polsce, zwrócona zostanie uwaga na jeden z istotniejszych elementów ogólnego procesu optymalizacji kosztów finansowych związanych z gwarantowaniem depozytów i działaniami na rzecz stabilności systemu bankowego. W przeprowadzanym rachunku optymalizacyjnym uwzględniać należy następujące elementy. Po pierwsze, chodzi o zgromadzenie środków finansowych w takiej wielkości, aby możliwe było zapewnienie wypłaty gwarantowanych depozytów w przypadku dojścia do upadłości banku oraz zapobieganie destabilizacji systemu bankowego na drodze udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności. Po drugie, obciążenia opłatami nie powinny zwiększać kosztów działalności banków w stopniu powodującym nadmierne ograniczenie rentowności. W sumie, funkcją celu optymalizacji obciążeń banków opłatami na rzecz stabilności finansowej powinno być osiągnięcie odpowiedniego poziomu konkurencyjności sektora bankowego w relacji do podmiotów zagranicznych, na co oddziałuje zarówno stopień bezpieczeństwa finansowego banków, jak i ich efektywność ekonomiczna. Jest to istotna wytyczna, którą od dziesięciu lat, czyli od powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego kieruje się Rada Funduszu w procesie kształtowania stawek obowiązkowej opłaty rocznej na fundusz pomocowy oraz tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych.

W dążeniu do urzeczywistnienia tej funkcji celu Rada, w porozumieniu z innymi instytucjami, w tym zwłaszcza z Narodowym Bankiem Polskim, Ministerstwem Finansów oraz Związkiem Banków Polskich, występowała z inicjatywami zmniejszania obciążeń banków bez szkody dla utrzymania zdolności do wypłaty środków gwarantowanych, oraz udzielania pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa utraty wypłacalności.

Wygaśnięcie (co było zresztą zapowiedziane w ustawie z 14 grudnia 1994 r.) z końcem 1999 r. uprawnienia trzech największych banków detalicznych:

---

<sup>3)</sup> Zob. Materiały Seminarium BFG na temat „Systemy gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego”, *Bezpieczny Bank*, nr 1(26)/2005.

PKO BP, PeKaO SA oraz BGŻ SA do 50 % ulgi w uiszczaniu opłat zarówno na fundusz pomocowy, jak i w odniesieniu do składki tworzenia funduszu środków gwarantowanych, zapewniło równe traktowanie wszystkich banków, co oczywiście przyczyniło się do relatywnego zmniejszenia obciążeń pozostałych banków. Szczególnie istotne znaczenie dla zmniejszenia obciążeń banków opłatami rocznymi na fundusz pomocowy miało ustawowe wprowadzenie zasady, że od 1 stycznia 1998 r., opłaty roczne wnoszone przez banki na ten fundusz, ustalone zgodnie z przyjętymi regułami, ulegają pomniejszeniu o 30%. W kolejnej nowelizacji ustawy o BFG zasada ta została wzmocniona i utrwalona. Przyjęte mianowicie zostało, że w latach 1999–2000 opłata roczna wnoszona przez banki zostaje pomniejszona o 40%, a począwszy od 2001 r. i w następnych latach, pomniejszenie sięgać będzie 50%. Kwotę pomniejszenia wnosi do Funduszu Narodowy Bank Polski. Oznacza to, że od 2001 r. banki komercyjne i spółdzielcze wpłacają na rachunek funduszu pomocowego jedynie 50% kwot wynikających z ustalonej stawki obowiązkowej opłaty rocznej.

Dążeniu Rady Funduszu do realizacji kursu nakierowanego na sukcesywne zmniejszanie obciążeń finansowych banków, związanych z realizacją ustawowych zadań BFG sprzyja okoliczność, że po pięciu–sześciu latach od rozpoczęcia działalności przez Fundusz, wystąpiły pierwsze znaczące spłaty pożyczek udzielonych przez BFG. Pojawiły się również dochody z operacji finansowych, głównie w formie odsetek od bonów skarbowych i obligacji rządowych oraz bonów pieniężnych NBP, które w określonym trybie (via fundusz zapasowy lub fundusz statutowy), również mogą być wykorzystane do realizacji celów statutowych Funduszu. Można więc powiedzieć, że w miarę upływu czasu coraz większego znaczenia w działalności BFG nabierają elementy samofinansowania.

Czynnikiem o szczególnie doniosłym znaczeniu, rzutującym na proces obniżania stawek opłat związanych z działalnością pomocową i gwarantowaniem depozytów jest umacniająca się stabilność sektora bankowego, będąca rezultatem doskonalenia systemu regulacji i nadzoru bankowego, przemian strukturalno-organizacyjnych, w tym zwłaszcza procesów konsolidacji banków, podwyższenia standardów zarządzania ryzykiem wewnątrz banków oraz zwiększenia ekonomicznej efektywności.

W procesach tych aktywną rolę odgrywa również Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wiadomym jest, że ocena efektywności działalności pomocowej należy do niezwykle złożonych i trudnych zadań. Wiąże się to z faktem, że pomoc finansowa oddziałuje na wiele aspektów działalności banku, które nie dają się skwantyfikować w sposób dostatecznie precyzyjny. Wyróżnić można kilka rodzajów efektów oddziaływania pomocy: po pierwsze – zwiększenie zysku (lub zmniejszenie straty,) co, biorąc pod uwagę znacznie niższe oprocentowanie pożyczki udzielanej przez BFG od rynkowej stopy procento-

wej, dokonuje się niejako automatycznie. Oczywiście nie można zadowalać się tego rodzaju rezultatem. Znacznie bardziej istotne jest ustalenie, czy szansa dana bankowi w postaci udzielonej pomocy została wykorzystana dla podwyższenia efektywności działania banku, np. na drodze racjonalizacji zatrudnienia, usprawnienia zarządzania ryzykiem, restrukturyzacji portfela aktywów w celu podwyższenia ich jakości itd. Słowem ustalenie, czy przedsięwzięcia podjęte przez bank przyczyniają się do wzrostu ekonomicznej efektywności i usprawnienia procedur zarządzania ryzykiem, a w ostatecznym rachunku do trwałego przewyciężenia zagrożenia wypłacalności banku. Tym celem służy systematyczne monitorowanie oraz kontrole przeprowadzane w bankach, korzystających z pomocy finansowej Funduszu.

W rezultacie oddziaływania wyżej wymienionych grup czynników w okresie dziesięciu lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (1995–2004) wyraźnie zaznaczyła się tendencja do zmniejszania skali obciążeń banków opłatami na rzecz funduszu pomocowego, oraz związanych z finansowaniem wypłat depozytów gwarantowanych deponentom upadłych banków (zob. tabela 1).

Wyrazem kontynuacji, a nawet pogłębienia tej tendencji, są podjęte ostatnio ustalenia dotyczące poziomu stawki obowiązkowej opłaty rocznej, oraz stawki tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych na 2005 r.

Na posiedzeniu 25 listopada br. Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, wykonując dyspozycję zawartą w art. 7 ust 2 pkt 5 ustawy o BFG z dnia 14 grudnia 1994 r., podjęła dwie ważne uchwały: (1) Uchwałę określającą stawki obowiązkowej opłaty rocznej na 2005 rok, wnoszonej w 50% przez banki i w 50% przez Narodowy Bank Polski na fundusz pomocowy, służący realizacji przez BFG ustawowego zadania udzielania pomocy bankom w przypadku niebezpieczeństwa niewypłacalności, w wysokości 0,05% dla sumy aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem, oraz 0,025% dla sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych, dla których stawka wynosi 0,0; oraz (2) Uchwałę ustalającą na 2005 r. stawkę procentową tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych przez podmioty objęte systemem gwarantowania, w wysokości 0,13% sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiących – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami – podstawę obliczania wielkości rezerwy obowiązkowej

Porównanie wielkości składki opłat na 2005 r., określonych w wymienionych wyżej uchwałach Rady BFG, z danymi dotyczącymi poziomu składek w kolejnych latach dekady 1995–2004 zawartymi w tabeli 1 wskazuje, iż w przyszłym roku banki wnosić będą najniższe historycznie opłaty związane z systemem gwarantowania depozytów na bazie FOSG oraz zasilaniem funduszu pomocowego. Syntetyczną miarą głębokich przemian, jakie nastąpiły

## Z działalności BFG

**Tabela 1. Kształtowanie się stawek opłaty rocznej i tworzenia FOŚG oraz obciążenia banków związanych z gwarantowaniem depozytów i działalnością pomocową w okresie 1995–2004**

Lata	Stawka opłaty rocznej (w %)	Stawka opłaty rocznej wnoszonej przez banki* (w %)	Wpłaty banków tytułu opłaty rocznej (w mln zł)	Stawka tworzenia FOŚG (w %)	Wyплаты środków gwarantowanych z FOŚG (w mln zł)	Obciążenia poniesione przez banki – łącznie (w mln zł)	Relacja obciążeń do kosztów działania banków (w %)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(3 + 5)	(6)
<b>1995</b>	0,40	0,40	173,8	0,40	85,8	259,6	5,88
<b>1996</b>	0,40	0,40	230,0	0,40	47,3	277,3	4,51
<b>1997</b>	0,40	0,40	261,2	0,18	4,7	265,9	3,30
<b>1998</b>	0,28	0,196	209,2	0,10	4,1	213,3	2,04
<b>1999</b>	0,24	0,144	203,4	0,16	0,0	203,4	1,64
<b>2000</b>	0,23	0,138	258,5	0,40	484,1	742,6	5,12
<b>2001</b>	0,14	0,07	158,6	0,30	0,0	158,6	1,00
<b>2002</b>	0,08	0,04	95,5	0,40	0,0	95,5	0,58
<b>2003</b>	0,10	0,05	122,6	0,40	0,0	122,6	0,76
<b>2004</b>	0,075	0,0375	93,1	0,25	0,0	93,1	0,46

\* Efektywne stawki opłaty rocznej wnoszonej przez banki kształtowały się na znacznie niższym poziomie aniżeli wynikało z ustalonych stawek. Działo się tak pod wpływem dwóch wyżej omówionych czynników. Po pierwsze, zgodnie z ustawą o BFG trzy banki, a mianowicie PKO BP, PeKaO S.A. oraz BGŻ uiszczwały w latach 1995–1999 opłatę roczną oraz dokonywały wpłat na fundusz ochrony środków gwarantowanych w wielkości 50% ustalonych stawek. Podobną ulgę zastosowano w 1995 r. również w odniesieniu do banków spółdzielczych. Po drugie, na mocy ustawy o BFG, począwszy od 1998 r., opłaty roczne wnoszone przez banki ulegają pomniejszeniu: w 1998 r. o 30%; w latach 1999–2000 o 40%, a od 2001 r. – o 50%. Równoważącą to pomniejszenie kwotę wnosi na rzecz funduszu pomocowego Narodowy Bank Polski.

w tej dziedzinie jest, że o ile w 1995 r. relacja sumarycznych obciążeń ponoszonych przez banki na rzecz stabilności sektora bankowego do kosztów działalności banków wyniosła 5,88%, to – jak wynika z projekcji – w 2005 r. odnośna relacja wyniesie jedynie 0,30%.

Podejmując decyzję o znacznym obniżeniu poziomu obciążeń banków kosztami zabezpieczenia stabilności systemu bankowego na 2005 r., Rada Funduszu kierowała się trzema następującymi przesłankami: po pierwsze, brakiem istotniejszych zagrożeń dla stabilności sektora bankowego w perspek-

tywie najbliższego roku czy dwóch lat; po drugie, stanem zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji BFG w relacji do przewidywanych potrzeb; po trzecie, dążeniem do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej polskich banków (niższe koszty) w warunkach wzmożonej konkurencji zagranicznej związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto zasygnalizować, iż w ramach BFG prowadzone są prace zmierzające do określenia długofalowej strategii kapitalizacji Funduszu tak, aby wielkość zgromadzonych środków kształtowała się na poziomie 1,5%–2,0% w relacji do depozytów gwarantowanych, podobnie jak to ma miejsce w wielu innych państwach europejskich. Obecnie wskaźnik ten dla Polski wynosi niespełna 1,0%. Fundusz ten tworzony byłby z uwzględnieniem czynnika koniunktury bankowej. W latach wysokich dochodów świadczenia banków na ten cel byłyby odpowiednio wyższe, aniżeli w latach umiarkowanych dochodów osiągniętych przez banki.

Zainicjowane zostały również prace nad modyfikacją podstawy naliczania składek na cele związane z gwarantowaniem depozytów i działalnością pomocową. Jak wiadomo, zarówno w teorii jak i w praktyce, istnieje wybór między systemem opierającym się na obowiązywaniu jednolitej składki (stawki procentowej opłat) dla wszystkich banków, a systemem składek zróżnicowanych ze względu na stopień ryzyka, charakteryzujący działalność banku. Zaletą pierwszej opcji jest łatwość ustalania wielkości składki i prosta jej obsługa. Jej istotną słabością natomiast jest to, że sprzyja zjawisku „moral hazard”, a w rezultacie najbardziej na tym korzystają banki wysokiego ryzyka, a najmniej tracą banki niskiego ryzyka. Ocenia się, że system składek zróżnicowanych ze względu na ryzyko może zapobiec takim zagrożeniom i skłonić banki do przywiązywania znacznie większej uwagi do stałego doskonalenia zarządzania ryzykiem i przestrzegania wysokich standardów bezpieczeństwa finansowego<sup>4)</sup>.

Zasygnalizowane wyżej kierunki prac stanowią etap koncepcyjnych przygotowań do wprowadzenia w Polsce nowych zasad finansowania systemu gwarantowania depozytów i działalności pomocowej, kompatybilnych z tendencjami dominującymi w Unii Europejskiej, które stanowić będą istotny krok naprzód na drodze do wzmocnienia mechanizmów stabilności sektora bankowego.

---

<sup>4)</sup> Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów. Raport Financial Stability Forum z dnia 7 września 2001 r. Bezpieczny Bank, nr 3/4 2001.