

Z doświadczeń zagranicznych

Tomasz Obal, Halina Polijaniuk

DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNYCH INSTYTUCJI GWARANCYJNYCH W ZAKRESIE WSPIERANIA PROCESÓW RESTRUKTURYZACJI BANKÓW

1. TEORETYCZNE PODSTAWY INTERWENCJI SANACYJNYCH W SEKTORZE BANKOWYM

Banki są szczególnego rodzaju przedsiębiorstwami. Ich wyjątkowy charakter wynika m.in. z następujących faktów:

- ❖ Banki są pośrednikami finansowymi dokonującymi transferu środków od depozytów do kredytobiorców.
- ❖ Jednocześnie z transformacją podmiotową dokonuje się transformacja czasowa środków, która pozwala finansować długoterminowe inwestycje krótkoterminowymi depozytami.
- ❖ Banki w swojej działalności posługują się zdecydowanie większą dźwignią finansową niż przedsiębiorstwa z innych sektorów gospodarki.
- ❖ Banki są głównym kredytodawcą gospodarki – ważnym źródłem finansowania sektora prywatnego oraz deficytu budżetowego. Stąd też problemy w sektorze bankowym skutkują niestabilnością całej gospodarki.
- ❖ System rozliczeń finansowych w gospodarce opiera się głównie na operacjach sektora bankowego.
- ❖ Banki – monitorując proces udzielania kredytów – przyczyniają się do efektywnej alokacji środków finansowych w gospodarce.

Z drugiej strony szczególny charakter banków powoduje specyficzne zagrożenia:

1. Usługa transformacji terminowej środków jest źródłem korzyści zarówno dla depozytów, jak i kredytobiorców, ale w systemie bankowym stwarza niebezpieczeństwo utraty płynności.

Bezpieczny Bank

2. Systemowym źródłem zagrożenia jest także możliwość nagłej utraty zaufania przez deponentów i masowego wycofywania wkładów. Niepokój związany z oceną standingu finansowego banku często objawia się wzmożonym wycofywaniem wkładów. Takie zachowania części klientów banku wywołują niepokój u kolejnych grup deponentów.
3. Z uwagi na wysoką dźwignię finansową banki są bardzo wrażliwe na różne rodzaje ryzyka gospodarczego.

Istotne znaczenie banków dla gospodarki sprawia, że szczególna wrażliwość systemu bankowego nie jest tylko sprawą banku, jego właścicieli i klientów. Jest ona kwestią publiczną.

Szczególne traktowanie systemów bankowych przejawia się z jednej strony w rygorystycznej regulacji działalności bankowej oraz funkcjonowaniu nadzoru bankowego, z drugiej strony w momencie powstania kłopotów finansowych banki mogą liczyć na odpowiednie działania władz regulacyjnych i nadzorczych sektora bankowego oraz władz państwowych.

Należy zatem zwrócić uwagę na metody, które mogą być użyte w celu rozwiązania problemu banku (banków, sektora) znajdującego się w stanie zagrożenia.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się 7 głównych dróg postępowania wobec instytucji bankowej znajdującej się w głębokim kryzysie finansowym¹⁾.

1. Polityka pobłażliwości

Jeżeli władze bankowe przewidują, że trudności, które spotkały bank, są przejściowe, a w niedalekiej przyszłości pojawią się zyski umożliwiające wyjście z kłopotów można zastosować politykę polegającą na wyczekaniu (czasami w tym okresie bank nie wypełnia wymogów regulacyjnych) aż bank własnymi siłami poprawi sytuację. Polityka pobłażania może również polegać na celowym przesunięciu decyzji o upadłości banku w czasie ze względu na aktualną niekorzystną sytuację zewnętrzną (w otoczeniu bankowym lub szerzej – w sferze makroekonomicznej).

2. Dokapitalizowanie przy zachowaniu dotychczasowego kierownictwa

Podstawy tego rodzaju działania są zbliżone do polityki pobłażliwości. W tym wypadku rola państwa (władz bankowych) polega na stymulowaniu procesu dokapitalizowania banku. Wykorzystuje się w tym celu kredyt refinansowy, gwarancje dla papierów dłużnych emitowanych przez bank itp. lub środki publiczne bezpośrednio do zasilenia kapitałowego.

3. Kontrola nadzorcza

Jeżeli menedżment banku bezpośrednio odpowiada za sytuację kryzysową i działanie tegoż kierownictwa może pogorszyć i tak złą sytuację banku, wtedy możliwe

Z doświadczeń zagranicznych

jest powołanie przez władze nadzoru bankowego bezpośredniego zarządu nad bankiem.

4. Nacjonalizacja banku

Jeżeli kłopoty banku są bardzo duże i aby go uratować potrzebne jest bardzo głębokie zaangażowanie państwa w formie gwarancji bądź bezpośredniego dokapitalizowania, wtedy wyjściem może być nacjonalizacja banku.

5. Podział banku na dwie części

Ta metoda pojawiła się w latach 80.; takie działanie jest wstępem do przyszłej fuzji z innym bankiem. Polega na wyodrębnieniu z banku podmiotu, który przejmuje wszelkie aktywa o niskiej jakości. Podmiot ten koncentruje się na windykacji trudnych należności, pozostała część banku może bez obciążeń prowadzić działalność operacyjną i zacząć akumulować zyski. Z reguły bank „oczyszczony” ze złych aktywów zostaje przejęty przez inny bank, „zła” część zaś staje przedmiotem innych działań pomocowych.

6. Przejęcie banku przez inny bank (Purchase & Assumption P&A)

Może być przejęcie banku częściowe lub w całości. Przejmowane są aktywa i zobowiązania banku, przy czym zarówno aktywa, jak i zobowiązania mogą zostać przejęte w części lub całości – w różnych konfiguracjach. Możliwa jest pomoc publiczna w celu pokrycia różnicy między wartością aktywów i zobowiązań banku.

7. Upadłość banku

Z powodu wcześniej wspomnianej wagi sektora bankowego dla systemu finansowego państwa, władze bankowe niechętnie decydują się na likwidację bądź upadłość banku. Upadłość nawet średniej wielkości banku może wywołać zakłócenia sprawności funkcjonowania systemu finansowego.

Temat niniejszego opracowania obejmuje formy działania wymienione w punktach 2, 5 i 6, a więc: dokapitalizowanie banku, podział banku na dwie części oraz przejęcie banku przez inny bank (P&A). Opisywane są działania sanacyjne jedynie w kontekście udziału w nich instytucji gwarantowania depozytów.

Rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach omawiane są kolejno, przy zachowaniu podziału na przepisy prawa regulujące pomoc finansową oraz praktykę. Różny jest stopień szczegółowości opisu podejmowanych działań pomocowych. Jeżeli praktyka wskazuje jedynie na incydentalne przypadki udzielania pomocy, wtedy ich opis jest bardziej szczegółowy, jeżeli zaś działania sanacyjne są częste, wtedy działalność pomocowa omawiana jest na podstawie danych statystycznych.

2. UDZIAŁ INSTYTUCJI GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W PROCESACH RESTRUKTURYZACJI FINANSOWEJ BANKÓW

Zgodnie z międzynarodową terminologią instytucje gwarantowania depozytów można podzielić (z uwagi na zakres ich uprawnień) na dwa rodzaje:

- ❖ *paybox* – uprawnienia ograniczają się do wypłat depozytów gwarantowanych,
- ❖ *risk minimizer* – instytucja posiada szerokie uprawnienia łącznie z pomocą finansową zapobiegającą upadłości banku.

Z uwagi na ten fundamentalny podział, który jest wyrazem intencji co do roli instytucji gwarantowania depozytów w systemie bankowym, w obszarze zainteresowania niniejszego opracowania znalazły się jedynie instytucje gwarancyjne o szerokich uprawnieniach (*risk minimizer*).

Temat restrukturyzacji banków i wykorzystania w tych procesach zewnętrznych środków finansowych jest niełatwo analizować, głównie z powodu ograniczonej dostępności informacji.

Niechęć do ujawniania szczegółów finansowych akcji pomocowych bierze się po części z drażliwości tematu, jakim jest zagrożenie konkretnej instytucji bankowej. W większości przypadków wszystkie strony zaangażowane w sanację banku nie są zainteresowane w nagłaśnianiu i opisywaniu sytuacji. Drugą drażliwą kwestią jest problem wykorzystywania środków publicznych do utrzymywania nieefektywnych podmiotów.

Szczególne trudności występują w przypadku informacji na temat działalności instytucji gwarantowania depozytów. Należy bowiem pamiętać, że instytucje gwarantowania depozytów w większości są instytucjami młodymi i z tego powodu nie mają jeszcze bogatego doświadczenia; szczególnie dotyczy to stabilnych systemów bankowych, w których sytuacje kryzysowe zdarzają się rzadko.

2.1. Dania

System gwarantowania depozytów powstał w Danii w 1988 r., po pierwszym od trzydziestu lat upadku jednego małego banku. Do tego czasu panowało powszechne przekonanie, że system gwarancyjny nie jest potrzebny. Pojawiające się kłopoty banków rozwiązywano dzięki odpowiednio szybkim działaniom nadzoru bankowego, który ułatwiał przejście instytucji w kłopotach przez zdrową instytucję bez pomocy finansowej ze strony władz. Pierwotnie system gwarancyjny został zaprojektowany jako *paybox*, czyli działający dopiero po upadłości banku.

2.1.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Możliwość działania Duńskiego Funduszu Gwarancyjnego na rzecz restrukturyzacji banków wprowadzona została ustawowo dopiero w 1994 r. Jako alternatywę dla ewentualnych wypłat przewidziano finansowe zaangażowanie Funduszu w proces przejścia banku w kłopotach przez bank „zdrowy”.

Z doświadczeń zagranicznych

Przy finansowaniu tego typu projektów Fundusz musi kierować się zasadą mniejszego kosztu, uwzględnić poniesienie kosztów sanacji przez akcjonariuszy wspomaganej instytucji, a jej kapitał musi być wykorzystany na pokrycie strat.

W celu uniknięcia podejrzeń, że zasady udzielania pomocy przez Fundusz mogłyby być niezgodne z unijnym zakazem udziału subsydiów rządowych (środków publicznych) w operacjach ratowania banków, do ustawy o duńskim systemie gwarancyjnym wprowadzono poprawkę (czerwiec 2000 r.). Zgodnie z nią reprezentanci sektora bankowego zasiadający w zarządzie Funduszu uzyskali prawo weta dla decyzji w sprawie finansowania projektów sanacyjnych.

Wykorzystanie środków Funduszu przy finansowaniu projektów restrukturyzacji banków wymaga przeprowadzenia przetargów. Przy organizacji przetargów Fundusz obowiązują postanowienia zgodne z zasadami konkurencji określonymi w prawie Unii Europejskiej.

Zgodnie z ustawą o funduszu gwarancyjnym dla deponentów i inwestorów (po ostatniej nowelizacji w lutym 2001 r.):

„Fundusz może dostarczać kapitału lub gwarancji niezależnie od tego, czy takie gwarancje zostały już udzielone przez inne instytucje.

Minister Finansów ustala zasady dotyczące współpracy między duńskim nadzorem finansowym a Funduszem w sprawie organizacji przejęcia instytucji w kłopotach”.

Z zacytowanego fragmentu oraz z doświadczeń Funduszu wynika, że możliwe są 2 formy pomocy: bezpośrednie dokapitalizowanie banku oraz udzielenie gwarancji.

2.1.2. Praktyka

Od początku swego istnienia Fundusz czterokrotnie zaangażowany był w próbę połączenia banków. W jednym przypadku do połączenia nie doszło i bank ostatecznie został zlikwidowany; w dwóch kolejnych próba połączenia nie udała się z powodu korupcji, w czwartym – Fundusz wniósł finansowy udział w połączenie banku w kłopotach z bankiem zdrowym. Wysokość zaangażowanych środków była umiarkowana (6 mln DKK, tj. 0,8 mln EUR) i zdecydowanie niższa od szacowanych kosztów likwidacji i ewentualnych wypłat dla deponentów²⁾.

2.1.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

System jest finansowany *ex ante* przez instytucje członkowskie, które wnoszą coroczne opłaty. Fundusz może również zaciągać pożyczki bezpośrednio od rządu.

Na mocy ustawy z 1998 r. władze nadzoru finansowego po konsultacji z Duńskim Bankiem Centralnym ustalają wysokość składek płaconych przez członków systemu. Składki te mogą wynosić nie więcej niż 0,2% ogółu depozytów gwarantowanych zgromadzonych w danym banku i nie są zależne od oceny ryzyka działalności prowadzonej przez bank.

Zarówno w przypadku nabycia akcji banku, jak i w razie udzielania gwarancji Fundusz narażony jest na straty. Brak jest danych szczegółowo opisujących zasady

Bezpieczny Bank

rachunkowe stosowane przez Fundusz. Można domniemywać, że straty powstałe w ten sposób rozliczane są analogicznie do strat ponoszonych przez inne podmioty gospodarcze.

2.2. Francja

Francuski system gwarancyjny powstał w 1980 r. Składał się z kilku podsystemów kierowanych przez określone grupy (stowarzyszenia) banków. W takiej postaci funkcjonował do połowy 1999 r. Na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. – harmonizującej prawo francuskie z postanowieniami dyrektywy 97/9/EU – powstał jednolity system gwarancyjny dla deponentów i inwestorów. Nowelizacja ustawy przyznała francuskiemu Funduszowi Gwarantowania Depozytów (*Fonds de Garantie des Depots – FGD*) prawo do podejmowania działań interwencyjnych.

2.2.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Zgodnie z prawem (art. L312-5 Kodeksu monetarnego i finansowego – *Code monétaire et financier*) Fundusz może prowadzić działalność interwencyjną w celu przywrócenia płynności instytucji kredytowej:

„Dla celów prewencyjnych i na polecenie francuskiej Komisji Bankowej, Fundusz może angażować się również³⁾ w działania w stosunku do instytucji kredytowej stwarzającej wysokie ryzyko, że nie będzie ona w stanie zaspokoić roszczeń deponentów. Po podjęciu decyzji o akcji prewencyjnej w stosunku do wymienionej instytucji i uzyskaniu opinii Komisji Bankowej, Fundusz określi warunki jej przeprowadzenia”.

Działania prewencyjne mogą mieć różny charakter. Fundusz może udzielać pożyczek instytucjom zagrożonym utratą płynności lub nabywać od nich wierzytelności i akcje.

Warto podkreślić, że Funduszowi przysługuje prawo odmowy zaangażowania się w akcję prewencyjną.

Ostateczną decyzję o działaniu prewencyjnym podejmuje rada nadzorcza FGD na podstawie raportu przygotowanego przez zarząd. Procedurę przygotowania raportu i podjęcia decyzji reguluje art. 3-2 statutu Funduszu Gwarantowania Depozytów:

„1. Po zleceniu Funduszowi Gwarantowania Depozytów działań prewencyjnych przez Komisję Bankową Fundusz powinien mieć czas niezbędny na przygotowanie raportu, który zostanie przedłożony radzie nadzorczej.

2. Zarząd Funduszu może zażądać przeprowadzenia wszelkich niezbędnych kontroli finansowych.

3. Raport powinien uwzględniać co najmniej następujące problemy:

- a) planowany koszt zaangażowania Funduszu w działania interwencyjne w porównaniu do kosztu ewentualnych wypłat dla deponentów;
- b) kwestie związane z porozumieniem akcjonariuszy lub udziałowców oraz pomocą, do której dana instytucja może być uprawniona;
- c) warunki takiego zaangażowania dotyczące:

Z doświadczeń zagranicznych

- administrowania daną instytucją;
- potencjalnej sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego i, bardziej ogólnie, aktywów instytucji kredytowej;
- wywiązywania się ze zobowiązań;
- planowanego rozkładu działań.

Raport zawiera również zalecenia Komisji Bankowej w sprawie warunków proponowanych przez zarząd Funduszu.

4. Po otrzymaniu raportu rada nadzorcza może dokonać poprawek w zakresie terminów i warunków proponowanych przez zarząd.

5. Po uzyskaniu opinii Komisji Bankowej rada nadzorcza podejmuje ostateczną decyzję o warunkach działania prewencyjnego, a następnie powiadamia o tym Komisję Bankową”.

Z zacytowanych przepisów wynika, że Fundusz nie ma ograniczeń co do stosowanych instrumentów finansowych.

2.2.2. Praktyka

Działalność prewencyjna francuskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów została wprowadzona stosunkowo niedawno. Na podstawie dostępnych źródeł trudno jest ustalić, czy FGD skorzystał ze swoich nowych uprawnień, a jeżeli tak, to w jakiej formie udzielił wsparcia finansowego instytucji będącej członkiem systemu gwarantowanego.

2.2.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

System francuski od 1999 r. finansowany jest na podstawie zasady *ex ante* przez instytucje członkowskie. Przy kalkulacji wysokości opłat uwzględnia się ryzyko, jakie stwarza dla systemu działalność danej instytucji członkowskiej.

Oprócz tego w momencie modyfikacji systemu jego członkowie zostali zobowiązani do utworzenia początkowego funduszu – na wypadek ewentualnych upadłości w pierwszym roku działania nowego systemu – w postaci papierów wartościowych (certyfikatów członkowskich) danego stowarzyszenia, subskrybowanych przez instytucje do niego należące. W następnych latach certyfikaty te mogą być dodatkowym źródłem finansowania systemu, gdyby środki uzyskane z rocznych opłat okazały się niewystarczające do przeprowadzenia interwencji. Certyfikaty wykorzystane przez system traktowane są tak jak składki wnoszone przez instytucje członkowskie, natomiast nie wykorzystane – jak normalna inwestycja. Zwrot certyfikatów następuje tylko w przypadku, gdy instytucja przyjmująca depozyty (lub instytucja finansowa) straci autoryzację. Wykluczenie jej z systemu oznacza anulowanie certyfikatów, natomiast wpłacone przez nią kwoty nie podlegają zwrotowi i nadal zasilają fundusz systemu gwarantowania. Certyfikaty członkowskie podlegają takiemu samemu oprocentowaniu jak 10-letnie papiery dłużne skarbu państwa.

Opłaty roczne wnoszone są w dwóch ratach półrocznych. Każda z nich składa się z dwu równych części: jedna z nich przekazywana jest realnie do Funduszu Gwaran-

Bezpieczny Bank

towania Depozytów, druga ma postać swoistego depozytu gwarancyjnego (*depot de garantie*), który przez 5 lat pozostaje w dyspozycji danej instytucji kredytowej. Ta część składki może też być przekazana na potrzeby Funduszu, jeśli będzie to wynikało z sytuacji w systemie gwarantowania. Po 5 latach, jeśli depozyt gwarantowania nie został wykorzystany przez Fundusz, wygasa zobowiązanie banku do utrzymywania tych środków w gotowości. Druga część składki zbliżona jest formułą do funduszu ochrony środków gwarantowanych.

Francuski Fundusz Gwarantowania Depozytów nie publikuje danych finansowych o swojej działalności, trudno zatem o ocenę sposobu rozliczania skutków finansowych podjętych interwencji. Warto przypomnieć, że – oprócz okresowych wpłat banków – Fundusz ma do dyspozycji dwa dodatkowe źródła finansowania: certyfikaty instytucji członkowskich i „uśpioną” część opłat rocznych.

2.3. Hiszpania

Na hiszpański system gwarancyjny składają się trzy fundusze:

- ❖ Fundusz Gwarantowania Depozytów w Bankach (*Fondo de Garantia de Depósitos en Establecimientos Bancarios – FGDEB*), który powstał w 1977 r.,
- ❖ Fundusz Gwarantowania Depozytów w Kasach Oszczędnościowych (*Fondo de Garantia de Depósitos en Cajas de Ahorros – FGDCA*) utworzony w 1980 r.,
- ❖ Fundusz Gwarantowania Depozytów w Spółdzielniach Kredytowych (*Fondo de Garantia de Depósitos en las Cooperativas de Crédito – FGDCC*) działający od 1982 r.

Choć rozdzielne organizacyjnie i finansowo wszystkie fundusze zarządzane są przez jedną organizację: Sociedad Gestora de depósitos en Entidades de crédito, A.I.E.

Od 1980 r. hiszpańskie fundusze gwarancyjne oprócz realizacji wypłat dla deponentów mogą prowadzić działalność prewencyjną i udzielać pomocy finansowej członkom systemu.

2.3.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Podstawę do działań wspierających banki stworzył królewski dekret 4/1980 w postaci zapisu art. 1 stwierdzającego, że „celem Funduszu jest gwarantowanie depozytów w instytucjach bankowych w formie i wysokości wyznaczonej przez rząd, a także wykonywanie wszelkich czynności, jakie uzna za niezbędne dla wzmocnienia wypłacalności i funkcjonowania banków w obronie interesów deponentów i samego funduszu”.

Działania te mogą obejmować:

- ❖ pomoc finansową w formie bezpośrednich subwencji, udzielenia gwarancji instytucji nabywającej bank w kłopotach, pożyczki na dogodnych warunkach (również nieoprocentowanej), pożyczki podporządkowanej, nabycia przez fundusz niskiej

Z doświadczeń zagranicznych

- jakości aktywów figurujących w bilansie wspieranej instytucji (nabywane mogą być wszelkiego rodzaju aktywa – akcje, kredyty, nieruchomości itp.);
- ❖ restrukturyzację kapitału instytucji poprzez ułatwienie fuzji lub przejęcia przez inną instytucję finansową, przeniesienia operacji do innej instytucji kredytowej, subskrypcji przez fundusz podniesienia kapitału danej instytucji;
 - ❖ pomoc w usprawnieniu zarządzania.

Zgodnie z art. 11 dekretu królewskiego z grudnia 1995 r.: „Fundusz Gwarantowania Depozytów w Bankach może przeprowadzić subskrypcję podniesienia kapitału, które podniesienie zostało uchwalone przez instytucje bankowe w ramach planu działania [...] w celu poprawy sytuacji majątkowej, przy założeniu, że koszty podniesienia kapitału nie zostaną pokryte przez udziałowców instytucji”. Najpóźniej w ciągu roku Fundusz organizuje ofertę sprzedaży wspomnianych akcji tak, aby mogły w niej uczestniczyć te instytucje kredytowe, których sytuacja ekonomiczna stwarza szansę na przywrócenie wypłacalności i zapewnienie normalnego funkcjonowania instytucji, której udzielana jest pomoc. Ocena ofert kupna akcji dokonywana jest przez władze Funduszu i obejmuje sytuację ekonomiczną oferenta, kwalifikacje i środki organizacyjne, którymi dysponuje.

Działania pomocowe prowadzą wszystkie trzy Fundusze zgodnie z planem ustalonym przez zainteresowaną instytucję i zatwierdzonym przez Bank Hiszpanii.

2.3.2. Praktyka

Okres największej aktywności FGDEB w ratowaniu banków przypadł na lata 1980–1985, a więc na okres kryzysu w hiszpańskim sektorze bankowym. Korzystając z nowych uprawnień przyznanych dekretem królewskim, Fundusz przyczynił się w latach 1981–1985 do uratowania 24 średnich i małych banków. Stosowane w tym czasie metody interwencji polegały na:

- ❖ wzmocnieniu kapitałowym;

Tabela 1. Zaangażowanie FGDEB w dokapitalizowanie banków

Rok interwencji	Liczba banków	Koszt zwiększenia kapitału (mln PTS)	
		mln ESP	mln EUR ^{*)}
1980	5	10.980	66,1
1981	3	10.000	60,2
1982	9	40.481	243,9
	17	61.461	370,2

^{*)} Kurs 1 EUR=166 ESP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, pr. zbior. pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, PWE, Warszawa 2002.

Bezpieczny Bank

Tabela 2. Interwencje pomocowe realizowane na podstawie dekretu królewskiego 18/1992 (czyli w latach 1992–1996) przez trzy hiszpańskie fundusze gwarancyjne

Pomoc finansowa	Banki	Banki oszczędnościowe	Banki spółdzielcze
Kredyty (tys. EUR)	2 647 816,5	195 190,7	258 952,7
Zakup od banków ziemi i budynków (tys. EUR)	185 027,6	1 250,1	9 364,4
Kredyty dla stron trzecich (na przejęcie instytucji zagrożonych) (tys. EUR)	1 712 401,2	65 239,7	29 346,8
Inwestycje kapitałowe (tys. EUR)	438 805,6	90 752,8	2 857,8
Wypłaty depozytów gwarantowanych (tys. EUR)	85 470,5		1 322,6
Liczba interwencji	54	14	28

Źródło: Informacje uzyskane z Fondo Garantia Depositos.

- ❖ odbudowie bazy depozytowej do poziomu sprzed kryzysu (promowanie przez Fundusz bezpiecznego lokowania depozytów w bankach);
- ❖ zakupie aktywów przez Fundusz;
- ❖ udzieleniu gwarancji;
- ❖ przyznaniu długoterminowej pożyczki na dogodnych warunkach⁴.

W typowych przypadkach Fundusz stosuje metodę przejęcia większościowych udziałów w instytucji o złej kondycji. Jako główny właściciel Fundusz doprowadza do zmiany dotychczasowego kierownictwa banku i wyznacza nowy zarząd, który skupia się głównie na utrzymaniu ciągłości pracy banku, weryfikacji rachunków bankowych, restrukturyzacji i sprzedaży pakietu większościowego będącego w posiadaniu Funduszu. Po ustaleniu rzeczywistej kondycji danego banku Fundusz musi podjąć działania restrukturyzacyjne, np. windykację należności, likwidację aktywów rzeczowych, ograniczenie kosztów czy redukcję zatrudnienia. Następnie Fundusz określa pakiet pomocy finansowej, która głównie polega na nabyciu przez niego aktywów wspomaganą instytucji oraz przyznaniu długoterminowej pożyczki w celu przywrócenia wypłacalności i rentowności. Przyjęty pakiet pomocy finansowej jest podstawą przygotowania banku do sprzedaży.

Zgodnie z prawem czas, w którym Fundusz jako właściciel banku przygotowuje go do sprzedaży, nie może przekroczyć roku. Fundusz koordynuje procedurę przetargową, której celem jest wybór najlepszej oferty spośród zgłaszanych przez wypłacalne banki zainteresowane kupnem⁵.

Według informacji uzyskanych z hiszpańskiego systemu gwarancyjnego – od roku 1996, kiedy to wprowadzono poprawki do art. 11 dekretu królewskiego, Fundusz nie przeprowadził żadnej interwencji pomocowej.

Z doświadczeń zagranicznych

2.3.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

System jest finansowany *ex ante* z opłat rocznych wnoszonych przez instytucje członkowskie. Początkowo roczna składka wynosiła 0,1% gwarantowanych depozytów. Jej wysokość ulegała jednakże okresowym zmianom (wprowadzanym przez ministra gospodarki na wniosek banku centralnego) w zależności od wielkości środków zgromadzonych w funduszu. Maksymalna wysokość składki wyniosła 0,25% gwarantowanych depozytów. Do 1996 r. również Bank Hiszpanii dokonywał rocznej wpłaty równej łącznym wpłatom banków.

Od 1996 r. wprowadzono do ustawy przepis, że jeśli do dyspozycji danego funduszu pozostają środki w kwocie nie mniejszej niż 0,1% gwarantowanych depozytów ogółem, banki mogą być zwolnione z opłaty w następnym roku. Obecnie z tego tytułu zostały zwolnione z opłat rocznych kasy oszczędnościowe należące do systemu FGDCA – środki zgromadzone w tym systemie wynoszą 1,16% ogółu depozytów (fundusz zakumulowany w latach poprzednich). Instytucje należące do pozostałych systemów, tzn. banki i spółdzielnie kredytowe, nadal wpłacają 0,1% wartości depozytów gwarantowanych.

Wszystkie trzy fundusze mogą także emitować obligacje na warunkach rynkowych.

Jak wspomniano, trzy fundusze hiszpańskie działają jako rozdzielne organizacyjne i finansowo podmioty. Stąd też wszystkie operacje finansowe podejmują one w własnym imieniu i na własny rachunek.

Tabela 3. Przykładowy bilans – Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios 2001 (w tys. EUR)⁶⁾

Aktywa		Pasywa	
Długoterminowe inwestycje	1347,4	Kapitał ogółem	1311078,0
Aktywa do zbycia przejęte w wyniku pomocy udzielonej bankom		Dochody przyszłych okresów	0,0
Środki trwałe	286,9	Rezerwy na gwarancje	5258,8
Należności od stron trzecich	1118,9	Zobowiązania ogółem	2811,3
Należności od kompanii inwestycyjnych	3866,8		
Należności od banków	0,0		
Akcje i udziały	160,6		
Inne aktywa			
Wierzytelności	4979,3		
Inwestycje finansowe (m.in. papiery wartościowe)	1306618,0		
Gotówka i na rachunku w banku	770,3		
Aktywa ogółem	1312367,6	Pasywa ogółem	1319148,1

Źródło: Raport roczny Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios 2001.

Bezpieczny Bank

Tabela 4. Przykładowy rachunek zysków i strat – Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios 2001 (w tys. EUR)*)

Przychody	232 126,4
Opłata roczna	171 257,3
Sprzedaż aktywów	0,0
Inne przychody	163,3
Rozwiązanie rezerw	2 723,8
Przychody nadzwyczajne	365,4
Przychody finansowe	57 308,1
Przychody restrukturyzacyjne	308,5
Koszty	2 515,2
Koszty zarządu	2 286,4
Koszty finansowe	56,5
Koszty restrukturyzacyjne	172,3
Zysk roczny	229 783,5

*) Rachunek zysków i strat w układzie własnym

Źródło: Raport roczny Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios 2001.

Przedstawiony w tabelach 3 i 4 fragment raportu finansowego jednego z hiszpańskich funduszy wskazuje, że wszystkie operacje finansowe rozliczane są w ramach jednego funduszu. Oznacza to, że powstające straty zmniejszają wynik finansowy funduszu, a następnie jego kapitał, który jest gromadzony przez akumulację zysków funduszu (które składają się z kolei z wpłat banków pomniejszonych bądź powiększonych o wynik na pozostałej działalności).

2.4. Japonia

2.4.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ) może udzielić pomocy finansowej instytucji finansowej, która decyduje się połączyć lub przejąć inną – upadającą instytucję finansową. Pomoc finansowa może przyjmować formy:

- ❖ dotacji finansowych,
- ❖ pożyczek lub depozytów składanych w banku,
- ❖ nabycia aktywów,
- ❖ gwarancji lub przejęcia zobowiązań,
- ❖ nabycia akcji uprzywilejowanych,
- ❖ pokrycia strat.

Z doświadczeń zagranicznych

Od roku 2001 DICJ może wspierać finansowo również przejęcie części działalności upadającego banku, np. przejęcie jego depozytów gwarantowanych. Ponadto DICJ może wspierać finansowo inne instytucje sektora bankowego (np. instytucje realizujące funkcję pomocy wzajemnej utworzone w ramach poszczególnych sektorów systemu bankowego, jak: Shinkin Central Bank, The Shinkumi Federation Bank, Rokinren Bank). Pomoc ta może być skierowana do tych instytucji w celu refinansowania ich pomocy finansowej.

Procedura udzielenia pomocy rozpoczyna się od złożenia wniosku przez odpowiednią instytucję przejmującą i wydania decyzji przez Radę Programową określającą wielkość i inne warunki tej pomocy. Przy podejmowaniu decyzji (która ma formę uchwały) Rada Programowa bierze pod uwagę: przewidywaną wielkość pomocy, koszty wypłat gwarancyjnych, efektywność wykorzystania aktywów DICJ oraz sytuację finansową Korporacji.

Na podstawie specjalnej regulacji prawnej do końca 2001 r. DICJ mogła udzielać pomocy finansowej, której wielkość przekraczała potencjalne koszty wypłat gwarancyjnych. Warunkiem podjęcia tego typu operacji była wspólna opinia Dyrektora Generalnego Financial Services Agency (nadzór) oraz Ministra Finansów, że wsparcie finansowe procesu konsolidacyjnego udzielone przez DICJ uchroni system kredytowy kraju przed destabilizacją.

DICJ może tworzyć banki pomostowe, jeżeli w danym momencie żaden inny bank nie jest zainteresowany przejęciem banku zagrożonego. W takim przypadku nowo utworzony bank przejmuje całość lub część działalności banku zagrożonego. Jest on w całości własnością DICJ, do niego kierowana jest także pomoc udzielana przez DICJ.

Specjalne rozwiązanie prawne wprowadzone do Deposit Insurance Law w 1996 r. umożliwiło DICJ wspieranie finansowe Resolution and Collection Bank (RCB), który to bank był odpowiedzialny za przejmowanie i zarządzanie nieregularnymi należnościami spółdzielczych instytucji kredytowych. Obecnie kompetencje RCB rozszerzono o wspieranie również innych niż spółdzielcze instytucji bankowych i przekształcono go w Resolution and Collection Corporation (RCC). RCC w całości jest własnością DICJ.

Jak widać, DICJ ma szerokie możliwości działania. Może wykorzystywać bardzo bogatą gamę instrumentów finansowych.

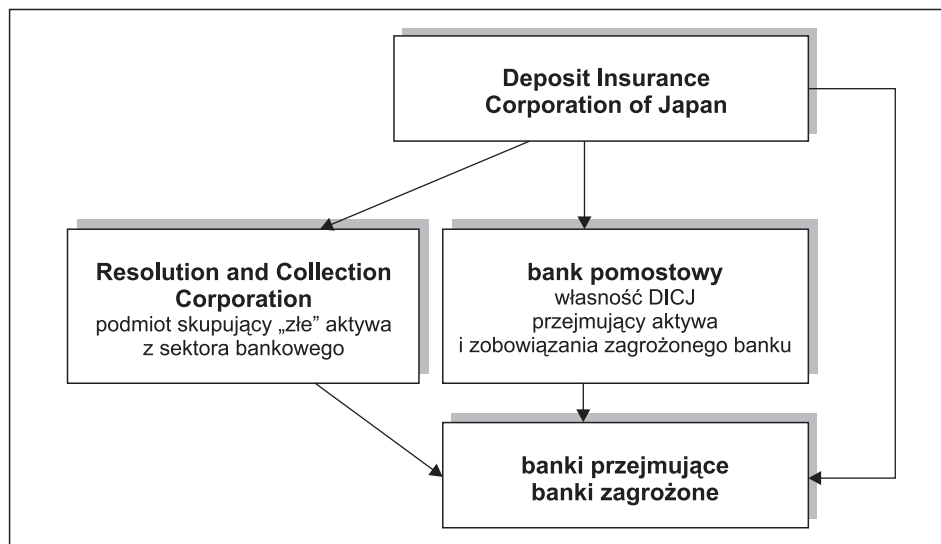
2.4.2. Praktyka

Japoński system pomocy dla zagrożonych banków jest systemem, w którego działanie zaangażowanych jest wiele podmiotów i instytucji sektora bankowego. Dla uproszczenia można przyjąć następujący schemat (rysunek 1), w którym główną rolę odgrywa DICJ.

Sytuacja w zakresie uregulowań instytucjonalnych dynamicznie się zmienia. Organizacje regulujące rynek bankowy poszukują optymalnego rozwiązania. Zmiany wynikają z głębokiego i długotrwałego kryzysu, w jakim znalazł się sektor bankowy, oraz z faktu, że dotychczasowe działania nie przynoszą zamierzonych efektów.

Bezpieczny Bank

Rysunek 1. Uproszczony schemat działania systemu pomocowego w Japonii



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5. Statystyka działań pomocowych DICJ

Rok	Liczba przypadków pomocy finansowej	Dotacje		Nabycie aktywów		Inne	
		mld ¥	mln \$*)	mld ¥	mln \$*)	mld ¥	mln \$*)
1992	2	20,0	169,5	–	–	80	678,0
1993	2	45,9	389,0	–	–	–	–
1994	2	42,5	360,2	–	–	–	–
1995	3	600,8	5 091,5	–	–	–	–
1996	6	1 315,9	11 151,7	90,0	762,7	–	–
1997	7	151,8	1 286,4	239,1	2 026,3	40	339,0
1998	30	2 684,9	22 753,4	2 681,5	22 724,6	–	–
1999	20	4 636,7	39 294,1	1 304,4	11 054,2	–	–
2000	20	5 256,2	44 544,1	850,1	7 204,2	–	–
2001**)	6	1 325,9	11 236,4	256,5	2 173,7	–	–
Suma	98	16 080,6	136 276,3	5 421,5	45 944,9	120	1016,9

*) Kurs 118 ¥ = 1 \$ (3 września 2002 r.).

***) Stan na 20 czerwca 2001 r.

Źródło: Raport Roczny 2000.

Z doświadczeń zagranicznych

Jak ilustruje tabela 5, kwoty przeznaczone przez DICJ na sanowanie sektora bankowego są nieporównywalnie wyższe od kwot przeznaczanych przez inne tego typu instytucje. Wielkość japońskich banków i powszechnie występujące problemy finansowe spowodowały, że w latach 1992–2001 (czerwiec) DICJ wydał na pomoc 183 mld USD.

2.4.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

System japoński finansowany jest na zasadzie *ex ante*. W pierwszych latach jego istnienia obowiązywały opłaty roczne określone stawką liniową w wysokości 0,006% gwarantowanych depozytów. W 1996 r. zwiększono stawkę podstawową do jej maksymalnych granic, tj. do poziomu 0,048% podstawy, oraz wprowadzono stawkę specjalną w wysokości 0,036%.

Od 2002 r. planuje się zmianę w sposobie liczenia podstawy opłat wnoszonych przez banki: obecnie jest to stan gwarantowanych depozytów na koniec poprzedniego roku, od 2002 roku będzie to średnia z ich stanów dziennych w poprzednim roku finansowym.

W praktyce składka płacona przez banki stanowi niewielką część środków, którymi dysponuje DICJ. Większość środków pochodzi z obligacji emitowanych przez DICJ i gwarantowanych przez rząd. W ten sposób zaciągnięte zobowiązania DICJ wynosiły na koniec 2000 r. 17,4 bln ¥ przy rocznej składce banków liczącej w 2000 r. 483 mld ¥.

Zasady rachunkowe, na których opiera się działanie DICJ, wprowadzają podział na wiele funduszy (rachunków) przeznaczonych do wypełniania określonych funkcji. Dla każdego funduszu oddzielnie sporządzane są bilanse oraz rachunki zysków i strat. Możliwe są transfery środków między rachunkami.

Koszty wynikające z działań pomocowych zmniejszają wynik finansowy poszczególnych funduszy. Ponieważ od kilku lat koszty te znacznie przekraczają przychody wynikające z opłat banków, fundusze mają duże nierozliczone straty. I tak np. za rok rachunkowy 2000 (do 31 marca 2001) główny fundusz (*general account*) poniósł stratę w wysokości 1150 mld ¥. Skumulowana, nierozliczona strata bilansowa wyniosła 2464 mld ¥ przy kapitale własnym 0,45 mld ¥.

2.5. Korea Południowa

Koreańska Korporacja Gwarantowania Depozytów (KDIC) utworzona w 1996 r. jest instytucją gwarancyjną z uprawnieniami do podejmowania działań interwencyjnych w celu ratowania instytucji kredytowych przed upadłością.

2.5.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Zgodnie z art. 37 ustawy o ochronie deponentów (*Depositor Protection Act* z 29 grudnia 1995 r.):

Bezpieczny Bank

„Każda osoba prawna lub fizyczna, która zamierza dokonać przejęcia lub połączenia z upadłą lub upadającą instytucją finansową, może wystąpić do KDIC o pomoc finansową”.

Zasady pomocy finansowej dla instytucji finansowych będących członkami systemu gwarancyjnego określa art. 38 wspomnianej wyżej ustawy:

„1. KDIC w oparciu o decyzje podjęte przez Komitet⁷⁾ może udzielić pomocy finansowej członkowskiej instytucji finansowej lub jej spółce macierzystej w następujących sytuacjach:

1.1. Złożony został wniosek o udzielenie pomocy (zgodnie z artykułem 37) lub jeżeli istnieje przekonanie, że pomoc jest niezbędna, aby proces przejęcia instytucji w kłopotach przebiegł sprawnie.

1.2. Istnieje przekonanie, że finansowe wzmocnienie niewypłacalnej instytucji służy interesom ochrony deponentów i utrzymaniu stabilności systemu bankowego.

2. Kryteria, metody, warunki i pozostałe kwestie związane z udzieleniem pomocy stosownie do paragrafu 1 określa Komitet”.

Regulacje prawne nie definiują formy możliwej pomocy finansowej. Kryteria, metody i warunki oraz inne niezbędne kwestie określa Komitet.

2.5.2. Praktyka

W celu unormowania sytuacji w niewypłacalnych bankach KDIC stosuje 3 metody:

1. bezpośrednie wsparcie finansowe banku poprzez zwiększenie jego kapitału akcyjnego;
2. przekazanie środków do instytucji przejmującej bank w kłopotach;
3. nabycie aktywów instytucji niewypłacalnej w celu uniknięcia dalszej utraty ich wartości.

Wyboru konkretnej metody dokonuje się na podstawie zasady mniejszego kosztu. KDIC zobowiązana jest przeprowadzić dokładną analizę wszelkich możliwych kosztów ekonomicznych, jakie mogłoby pociągnąć za sobą rozwiązanie alternatywne, czyli likwidacja lub upadłość danej instytucji finansowej. Ponadto KDIC musi rozważyć czy wybrana metoda pomocy finansowej jest optymalna z punktu widzenia samej Korporacji, tzn. czy minimalizuje różnicę pomiędzy wielkością planowanej pomocy a szacunkowym zwrotem z udzielonej pomocy. KDIC jest odpowiedzialna za wyraźne udokumentowanie zgodności wybranej metody z zasadą niższego kosztu.

Z danych KDIC wynika, że w latach 1999–2001 dominującą formą wspierania procesów restrukturyzacyjnych banków był zakup akcji – wydano na nią 50% całości środków. Pomoc na przejęcie stanowiła 23%, a na zakup aktywów KDIC przeznaczyła 27%.

W miarę stabilizowania się sytuacji w sektorze bankowym po tzw. kryzysie koreańskim w kolejnych latach wielkość środków przeznaczanych na wspomaganie sektora wyraźnie malała. Zmniejszyła się również liczba banków, które z pomocy skorzystały.

Z doświadczeń zagranicznych

Tabela 6. Metody restrukturyzacji banków koreańskich (1999–2001)⁸⁾

Rok	Liczba banków		Kwota pomocy (mld won)	
	ogółem	którym udzielono pomocy	mld WON	mld USD
Zakup akcji				
1999	112	5	10939,4	9,0
2000	108	6	4130,7	3,4
2001	105	2	1254,3	1,0
Ogółem			16324,4	13,4
Pomoc na przejęcie				
1999	112	6	4273,8	3,5
2000	108	6	454,0	0,4
2001	105	9	3118,9	2,6
Ogółem			7846,7	6,4
Zakup aktywów				
1999	112	6	3278,4	2,7
2000	108	3	5253,6	4,3
2001	105	1	339,0	0,3
Ogółem			8871,0	7,3
Łączna pomoc w latach 1999–2001			33042,1	27,1

Kurs z dn. 5 września 2002 1 WON = 1217,25.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Koreańskiej Korporacji Gwarantowania Depozytów.

Tabela 7. Pomoc finansowa udzielona bankom przez KDIC w latach 1999–2001

Rok	Kwota pomocy	
	mld won	mld USD
1999	18491,6	15,2
2000	9838,3	8,1
2001	4712,2	3,9

Kurs z dn. 5 września 2002 1 WON = 1217,25.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Koreańskiej Korporacji Gwarantowania Depozytów.

Bezpieczny Bank

W restrukturyzację banków koreańskich w okresie kryzysu i tuż po nim zaangażowane były również – poza Koreańską Korporacją Gwarantowania Depozytów – inne podmioty: Koreańska Korporacja Zarządzania Aktywami (*Korea Asset Management Corporation – KAMCO*), rząd i bank centralny. Działania poszczególnych instytucji i ich udział w procesie ratowania sektora bankowego wyjaśnia tabela 8.

Tabela 8. Zaangażowanie środków finansowych w restrukturyzację sektora finansowego w Korei (listopad 1997 r.–grudzień 2000 r.), (w mld won)

Źródło	Rodzaj wsparcia	XI 1997–XII 1999	I 2000–XII 2000	Ogółem
KDIC	Dokapitalizowanie	21.928	14.166	36.094
	Kompensata strat	11.453	704	12.157
	Zakup aktywów	3.279	5.355	8.634
	Wypłata depozytów	12.988	2.384	15.372
	Ogółem	49.648	22.608	72.257
KAMCO	Zakup złych wierzytelności	22.776	12.087	34.863
Środki budżetowe	Dokapitalizowanie	12.407	100	12.507
	Zakup obligacji podporządkowanych	6.371	–	6.371
	Ogółem	18.788	100	18.878
Bank Korei	Dokapitalizowanie	700	200	900
Ogółem		91.902	34.996	126.898

Źródło: Choong Yong Ahn, Financial System Reform and NPLs in South Korea, 2001, Japan.

Z danych zamieszczonych w tabeli 8 wynika, że środki pochodzące z KDIC stanowiły prawie 57% ogółu środków przeznaczonych na wsparcie sektora bankowego przez wszystkie wymienione podmioty.

KDIC nie jest upoważniona do nabywania wierzytelności od członków systemu gwarancyjnego. Wykup złych długów od banków komercyjnych jest zadaniem agencji rządowej – KAMCO. Do końca 2001 r. KAMCO nabyła za 36,7 bln wonów wierzytelności zagrożone banków o wartości nominalnej prawie trzykrotnie wyższej (91,6 bln wonów).

Przykładem wspólnego działania KDIC i KAMCO jest restrukturyzacja najstarszego i największego banku koreańskiego – Chohung Bank w 1999 r. Po zatwierdzeniu przez nadzór bankowy programu naprawczego w banku dokonano istotnych zmian w celu ograniczenia skali jego działania do poziomu sprzed kryzysu, czyli do poziomu z roku 1997. W ramach tych zmian zredukowano liczbę zatrudnionych o 42%, a liczbę placówek zmniejszono o 30%. Likwidacja nierentownych placówek przyniosła wymierne, odczuwalne przez bank korzyści.

Z doświadczeń zagranicznych

Kolejnym krokiem była poprawa jakości aktywów Chohung Banku. Bank sprzedał znaczącą część złych długów agencji KAMCO oraz na międzynarodowych przetargach. Efektem tych działań było istotne zmniejszenie udziału należności zagrożonych w należnościach ogółem z 16,5% w 1999 r. do 5,7% w trzecim kwartale 2001 r.

Szczególną aktywność na międzynarodowych przetargach Chohung Bank wykazywał w 2001. W zawartych wtedy transakcjach odzyskał 49% wartości wystawionych na sprzedaż długów, podczas gdy w transakcjach z KAMCO – 45%. Straty wynikające z nieodzyskania większej części długów oszacowano na 260 mld wonów. Zostały one jednak pokryte w całości przychodami z działalności operacyjnej.

W proces uzdrawiania Chohung Banku włączyła się również Koreańska Korporacja Gwarantowania Depozytów. KDIC dokapitalizowała bank kwotą 2,7 bln wonów. Jednocześnie bank sam podejmował działania w celu odbudowania kapitału, dokonując emisji obligacji denominowanych w walucie krajowej i w dolarach. Od 1998 r. Chohung Bank wyemitował obligacje o wartości 450 mld wonów i 500 mln dolarów. Powodzenie akcji emisyjnej dowiodło, że działania KAMCO, KDIC i samego banku sprzyjały odbudowywaniu jego wiarygodności na rynku krajowym i zagranicznym.

W rezultacie, na koniec czerwca 2001 r. bank osiągnął współczynnik wypłacalności 10,69% – w 1998 r. wynosił on 0,93%.

2.5.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

W Korei istnieją cztery źródła finansowania działalności systemu gwarancyjnego:

1. Składki członków systemu (banki płacą kwartalnie, niebankowe instytucje finansowe – rocznie)

Ustawa określa maksymalne dopuszczalne roczne obciążenie poszczególnych kategorii instytucji finansowych. W przypadku banków wielkość ta nie może przekroczyć 0,125% podstawy (depozyty ogółem i inne wierzytelności danej instytucji), w przypadku pozostałych instytucji finansowych – 0,5%.

Istnieje możliwość ustalania opłat zależnie od ryzyka związanego z bankiem, ale stosowane są jednolite stawki opłat.

2. Opłaty wstępne instytucji przyjmowanych do systemu gwarancyjnego

Artykuł 24 ustawy o ochronie deponentów nakłada na nowych członków systemu gwarancyjnego obowiązek uiszczania opłaty wstępnej proporcjonalnej do ich kapitałów. W 2001 r. do Korporacji wpłynęło ok. 3 mln wonów od 12 nowo przyjętych członków.

3. Pożyczki

Zgodnie z art. 26 ustawy o ochronie deponentów, KDIC może – jeśli jest to niezbędne dla wypełnienia jej obowiązków – zaciągać pożyczki od rządu, w Banku Ko-

Bezpieczny Bank

rei, od ubezpieczonych instytucji finansowych lub innych wskazanych ustawą instytucji. Wielkość tych pożyczek musi być zapisana na rachunku KDIC. Korporacja jest zobowiązana do ich spłaty. Pożyczki zaciągnięte w Banku Korei mogą uzyskać gwarancje rządowe.

4. Emisja Obligacji Funduszu Gwarantowania Depozytów

W myśl art. 26-2 wymienionej ustawy KDIC może – w celu pozyskania kapitału niezbędnego do ochrony deponentów lub stabilności sektora – dokonać emisji obligacji, które mogą otrzymać gwarancje rządu Korei.

Tabela 9. Źródła finansowania KDIC w latach 1998–2001 (w mld won)

Rok	Składki banków	Opłaty wstępne	Pożyczki	Emisja obligacji	
Udział rządu wniesiony w latach poprzednich	–	10.000	–	–	
1998	129,2	–	1.629,3	12.065,0	
1999	197,5	300	5.214,0	15,859,1	
2000	263,0	60	12.957,4	6,030,7	
2001	413,9	126	4.968,0	7,761,7	Ogółem
Ogółem	1.035,7	10.486	24.768,7	41.716,5	78.006,9

Źródło: KDIC – Annual Report 2001.

Emisja obligacji jest istotnym źródłem środków finansowych Korporacji – w latach 1998–2001 było to ponad 53% wielkości środków, którymi dysponowała KDIC.

Z raportu rocznego KDIC wynika, że na koniec 2001 r. wielkość zobowiązań Korporacji z tytułu niewykupionych obligacji wyniosła 3.232 mld wonów.

Środki na wsparcie finansowe członków koreańskiego systemu gwarancyjnego pochodzą z tego samego funduszu, z którego wypłacane są depozyty gwarantowane w przypadku upadłości jednego z członków systemu.

Na koniec 2001 r. strata skumulowana KDIC wyniosła 58.594 mld wonów, strata bieżąca za rok 2001 – 8.491 mld wonów. Po stronie wydatków Korporacji (łącznie 12.168 mld wonów) znaczącą pozycję stanowiły koszty nabycia akcji banków (6.005 mld wonów) oraz odsetki wypłacane od emitowanych przez KDIC obligacji (5.157 mld wonów).

2.6. Meksyk

2.6.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Gwarantem depozytów w Meksyku jest Instytut Ochrony Oszczędności Bankowych (IPAB). Działa on na podstawie prawa o ochronie oszczędności bankowych. Część opisująca możliwość udzielania pomocy stanowi, że:

„Art. 28 Instytut na podstawie własnej decyzji lub na prośbę Komisji Bankowej i Papierów Wartościowych może w wyjątkowych wypadkach udzielić pomocy finansowej, aby zapewnić płynność lub przeprowadzić sanację banku.

Pomoc może zostać udzielona przy wykorzystaniu następujących środków: nabycie akcji i udzielenie pożyczki podporządkowanej, przejęcie zobowiązań, udzielenie pożyczki lub nabycie aktywów [...]. Udzielenie pomocy możliwe jest tylko wtedy, gdy:

- A. Istnieje raport przygotowany przez wyspecjalizowane i renomowane osoby, który to raport posiada pozytywną opinię Komisji i przedstawia kondycję finansową Instytutu i zasadność pomocy.
- B. Raport ten powinien wskazywać, że rozważana opcja jest mniej kosztowna od wypłaty zobowiązań gwarancyjnych.
- C. Został zaprezentowany plan sanacji banku, który ma otrzymać pomoc.
- D. Zostały spełnione warunki zabezpieczenia pomocy wskazane w art. 35⁹⁾, lub Instytut podjął środki, aby akcjonariusze banku, któremu pomoc jest udzielana, ponieśli taki sam koszt, jakby pomocy nie było.

[...]

Art. 29 Pomoc płynnościowa udzielana przez Instytut spełnia następujące warunki:

- I. Nie może przekraczać 6 miesięcy i może być jedynie raz przedłużona.
- II. [...] Instytut może nadzorować prawidłowość wykorzystania pomocy finansowej zgodnie z programem sanacji, na podstawie którego pomoc została udzielona.
- III. Wierzytelności Instytutu powstałe w wyniku udzielenia pomocy muszą być zabezpieczone zgodnie z regulacjami art. 35”.

2.6.2. Praktyka

Z informacji prezentowanych przez Instytut wynika, że dwukrotnie zaangażował się on w udzielenie pomocy instytucji finansowej.

Podmiotem pierwszej interwencji był Banca Serfin S.A. Aby wypełnić wymogi cytowanego wyżej art. 28 i przedstawić wiarygodną analizę finansową potencjalnej pomocy, zatrudniono JP Morgan. JP Morgan dostarczył opinię, zgodnie z którą restrukturyzacja połączona z dokapitalizowaniem banku była korzystniejsza od likwidacji banku. Tę opinię potwierdziła także Komisja Bankowa i Papierów Wartościowych.

W czerwcu 1999 r. Zarząd Instytutu podjął decyzję o przeprowadzeniu działań pomocowych. Należy dodać, że Instytut w chwili powstania przejął zadania pełnione

Bezpieczny Bank

do tego momentu przez dwie instytucje: Fund for Protection of Bank Savings i Fund of Assistance to Securities Market. Stąd też Instytut „odziedziczył” 64% udziałów w grupie finansowej Grupo Financiero Serfin S.A. (GFS). Sam Banca Serfin był zaś własnością grupy. Posiadanie większościowych udziałów było jeszcze jednym argumentem przemawiającym za przeprowadzeniem akcji sanacyjnej.

Pomoc finansową realizowano wieloetapowo. Pierwszym etapem była operacja przeprowadzona w lipcu 1999 r. Banca Serfin udzielił kredytu Instytutowi w wysokości prawie 13 mld peso. Cała pożyczka została wykorzystana przez Instytut do podwyższenia udziałów w grupie GFS, grupa zaś wykorzystwała te środki na dokapitalizowanie Banca Serfin (ok. 11 mld peso – na podniesienie kapitałów, 2 mld peso – na pokrycie strat).

Drugim etapem (wrzesień 1999 r.) było dokapitalizowanie przez Instytut grupy GFS w kwocie ok. 8 mld peso. Następnie środki te wykorzystwała GFS na podniesienie kapitałów Banca Serfin.

Pod koniec 1999 r. podjęto decyzję o przygotowaniu grupy GFS do sprzedaży. W tym celu zatrudniono Goldman Sachs jako doradcę do przeprowadzenia tej transakcji. Przeprowadzono także audyt, który wykazał konieczność dotworzenia rezerw w banku. Chcąc oczyścić portfel aktywów Instytut zdecydował się na kolejne dokapitalizowanie banku, tym razem kwota 9 mld peso.

Drugim projektem sanacyjnym, w który zaangażował się Instytut, była restrukturyzacja banku BanCrecer. Bank ten, podobnie jak Serfin, korzystał ze wsparcia poprzedników Instytutu.

Po utworzeniu Instytutu (styczeń 1999 r.) bank, w którym dotychczasowe próby uzdrowienia sytuacji nie przyniosły zadowalających rezultatów, zwrócił się do Instytutu o wsparcie sanacji.

Do przeprowadzenia analizy i wydania opinii o zasadności udzielenia pomocy (w szczególności o mniejszym koszcie takiego działania wobec potencjalnej wypłaty depozytów) zatrudniono Deutsche Bank. Opracowanie przedstawione przez Deutsche Bank wskazywało, iż istotnie – znacznie korzystniejsze dla Instytutu jest wysanowanie banku niż dopuszczenie do jego upadłości.

Udział Instytutu w sanacji banku został zrealizowany przez zakup akcji banku za kwotę 102 mld peso. Kwota ta została przeznaczona m.in. na utworzenie rezerw odzwierciedlających rzeczywiste ryzyko kredytowe banku (44 mld peso), stratę operacyjną z okresu styczeń–październik 1999 (21 mld peso), pokrycie zobowiązań banku wobec poprzedników Instytutu (14 mld peso), pokrycie straty bilansowej (11 mld peso).

2.6.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

Finansowanie w systemie meksykańskim opiera się na dwóch rodzajach opłat: zwyczajnych i specjalnych.

Zarząd Instytutu Gwarantowania Oszczędności w Bankach może zróżnicować wysokość zwyczajnych opłat w zależności od ryzyka związanego z danym bankiem na podstawie poziomu wyposażenia kapitałowego oraz innych czynników opisują-

Z doświadczeń zagranicznych

cych sytuację finansową danego banku. Zasady różnicowania składek muszą być publicznie znane.

Zwyczajne opłaty nie mogą być mniejsze niż 0,4% zobowiązań banku. W przypadku gdyby te środki finansowe nie były wystarczające, zarząd może podjąć decyzję o dodatkowych opłatach, których wysokość nie może przekroczyć 0,3% zobowiązań banku. Ogólna suma obciążeń banku w jednym roku nie może przekroczyć 0,8% zobowiązań. Stad, przy braku opłat dodatkowych, opłata roczna może wahać się od 0,4% do 0,8% zobowiązań banku.

2.7. Stany Zjednoczone

W Stanach Zjednoczonych gwarancje depozytów dla banków i kas oszczędnościowo-pożyczkowych (Savings & Loans – S&L) realizowane są przez Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). FDIC powstała w 1934 r. jako jedna z instytucji mających uregulować rynek bankowy po Wielkim Kryzysie, który to kryzys charakteryzował się m.in. dużą liczbą upadłości bankowych.

2.7.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Działalność FDIC jest bardzo szeroka i obejmuje gwarancje depozytów oraz nadzór nad częścią banków. Działalność ta jest regulowana przez Federal Deposit Insurance Corporation Act z 1933 r. Podstawą działań pomocowych prowadzonych przez FDIC jest rozdział 13.c) wyżej wymienionego aktu prawnego. Mówi on w szczególności:

- „(1) Korporacja jest upoważniona na podstawie decyzji Rady Dyrektorów, określającej także warunki, do: udzielania pożyczek, lokowania depozytów, nabywania aktywów i papierów wartościowych, przejmowania zobowiązań, dofinansowania każdej ubezpieczonej instytucji depozytowej;
- (A) jeżeli taka akcja jest przeprowadzana w celu zapobieżenia niewypłacalności danej instytucji depozytowej;
 - (B) jeżeli taka akcja podejmowana jest w celu przywrócenia normalnego działania w niewypłacalnej instytucji depozytowej;
 - (C) jeżeli zaistnieją warunki, które zagrażają stabilności znaczącej liczby objętych gwarancjami instytucji depozytowych lub zagrożone instytucje depozytowe posiadają znaczące środki finansowe, akcja podejmowana jest w celu zmniejszenia ryzyka Korporacji związanego z zagrożeniem niestabilności tych instytucji depozytowych.
- (2) (A) W celu ułatwienia fuzji jednej instytucji depozytowej (opisanej niżej w części (B)) z inną instytucją depozytową lub sprzedaży części lub całości aktywów takiej instytucji depozytowej, lub przejęcia całości lub części zobowiązań takiej instytucji depozytowej, lub nabycia akcji takiej instytucji depozytowej, Korporacja jest upoważniona na warunkach określonych przez Radę Dyrektorów do:
- (i) nabycia takich aktywów lub przejęcia takich zobowiązań;

Bezpieczny Bank

- (ii) udzielenia pożyczki bądź dofinansowania, złożenia depozytu, nabycia papierów wartościowych instytucji depozytowej lub przedsiębiorstwa, które przejęło bądź przejmie kontrolę nad zagrożoną instytucją depozytową;
 - (iii) udzielenia gwarancji instytucji depozytowej lub przedsiębiorstwu, które przejęło lub przejmie kontrolę nad instytucją depozytową z tytułu strat spowodowanych przez fuzję lub przejęcie zobowiązań lub nabycie aktywów [...];
 - (iv) obu działań wymienionych w punktach (i) – (iii).
- (B) wymieniona w części (A) ubezpieczona instytucja depozytowa musi spełniać następujące warunki:
- (i) być instytucją niewypłacalną;
 - (ii) w ocenie Rady Dyrektorów – znajdować się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności;
 - (iii) w warunkach finansowych, które zagrażają stabilności znaczącej liczby objętych gwarancjami instytucji depozytowych lub zagrożone instytucje depozytowe posiadają znaczące środki finansowe, akcja podejmowana jest w celu zmniejszenia ryzyka Korporacji związanego z zagrożeniem niestabilności tych instytucji depozytowych. [...]
- (4) wymagane jest zastosowanie metody o najniższym koszcie”.

2.7.2. Praktyka

W praktyce przepisy pozwalają (a raczej pozwalały) FDIC na stosowanie trzech metod postępowania: wypłaty depozytów gwarantowanych, transakcji typu Purchase & Assumption (P&A), transakcji typu Open Bank Transaction (OBT).

Przedmiotem uwagi niniejszego opracowania są transakcje P&A oraz OBT. Transakcje P&A charakteryzują się udziałem finansowym FDIC w przejęciu przez zdrowy bank części lub całości aktywów i części lub całości zobowiązań banku zagrożonego. Regułą jest, że bank przejmujący przejmuje depozyty gwarantowane przez FDIC, reszta warunków jest zmienna. Czasami bank przejmuje resztę zobowiązań. Równocześnie bank przejmuje pewną część lub całość aktywów. W wyniku tej transakcji z reguły bank przejmujący ponosi pewne koszty wynikające z niedoboru (lub złej jakości) przejmowanych aktywów. Koszty te pokrywa FDIC.

Forma OBT była stosowana do 1991 r.¹⁰⁾ – do reformy systemu bankowego po kryzysie Saving&Loans lat 80. XX w. Polega ona na pomocy finansowej skierowanej do działającego banku w celu uniknięcia jego upadłości. Stosowanie tej formy łączono w Stanach Zjednoczonych z doktryną „too big to fail” (zbyt duży, aby upaść). Najbardziej znanym przykładem zastosowania przez FDIC działalności pomocowej w formie OBT była sanacja Continental Illinois – wówczas banku mieszczącego się w pierwszej dziesiątce największych banków amerykańskich. Powodem odejścia od tej formy pomocy były argumenty mówiące o zakłócaniu konkurencji w sektorze. Teoretycznie ta forma pomocy nadal jest możliwa, ale ponieważ wymaga zgody wysokiej administracji rządowej, uważa się, że w praktyce jest trudna do wykorzystania. O odejściu od formy OTB świadczą prezentowane w tabeli 10 dane statystyczne.

Z doświadczeń zagranicznych

Tabela 10. Statystyka działań podejmowanych przez FDIC w latach 1980–2000 (w tys. USD)

Rok	Wypłaty depozytów			Transakcje P&A			Transakcje OBT		
	Liczba banków	Wypłaty	Koszty ^{*)}	Liczba banków	Wypłaty	Koszty ^{*)}	Liczba banków	Wypłaty	Koszty ^{*)}
2000	0	0	0	6	300 316	38 680	0	0	0
1999	0	0	0	7	1 244 283	841 172	0	0	0
1998	0	0	0	3	286 707	234 049	0	0	0
1997	0	0	0	1	25 546	5 026	0	0	0
1996	0	0	0	5	169 386	38 420	0	0	0
1995	0	0	0	6	609 045	85 057	0	0	0
1994	0	0	0	13	1 224 797	178 941	0	0	0
1993	5	261 203	101 935	36	1 536 094	544 531	0	0	0
1992	25	1 802 655	492 772	95	12 280 522	3 182 839	2	1 486	250
1991	21	1 468 407	467 675	103	19 938 123	5 678 073	3	6 117	3 024
1990	20	2 182 583	754 060	148	8 629 084	2 028 665	1	4 935	2 338
1989	32	2 116 556	854 411	174	9 326 725	5 342 592	1	2 548	2 296
1988	36	1 252 160	429 548	164	9 180 495	4 951 601	80	1 730 351	1 540 642
1987	51	2 103 792	702 204	133	2 773 202	1 160 653	19	160 877	160 163
1986	40	1 155 981	416 322	98	3 476 140	1 266 216	7	158 848	93 179
1985	29	523 789	112 614	87	1 631 166	535 565	4	765 732	359 056
1984	16	791 838	92 355	62	1 373 198	431 524	2	5 531 179	1 116 275
1983	9	148 423	25 939	35	2 893 969	1 043 416	4	764 690	337 664
1982	7	277 240	70 993	25	268 372	54 794	10	1 729 538	1 042 784
1981	2	35 736	1 138	5	79 208	7 850	3	774 055	772 790
1980	3	13 732	2 305	7	138 623	28 375	1	0	0

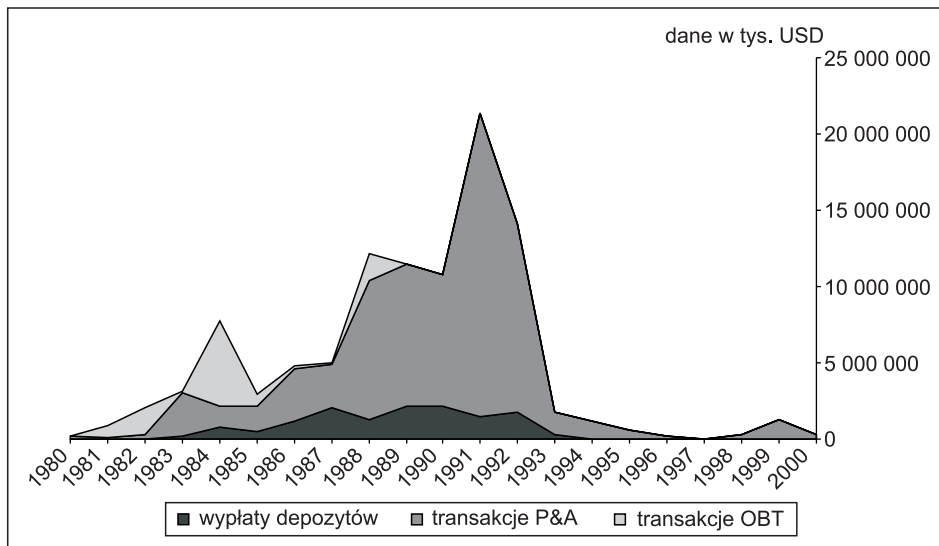
^{*)} Gaktycznie poniesione koszty lub koszty szacunkowe (środki wydatkowane – środki odzyskane [faktyczne lub szacunkowe]).

Źródło: Raport Roczny FDIC 2000.

Z danych historycznych prezentowanych przez FDIC wynika, że najszerzej wykorzystywaną techniką radzenia sobie z kryzysowymi sytuacjami jest P&A. Można także dostrzec wyraźne zaniechanie od 1991 r. stosowania techniki OBT. Dominującą technikę P&A można określić – w kategoriach terminologii BFG – jako zbliżoną do pomocy na przejęcie banku zagrożonego.

Bezpieczny Bank

Rysunek 2. Wartość poszczególnych typów transakcji FDIC w okresie 1980–2000



Źródło: Raport Roczny FDIC 2000.

2.7.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

Koszty utrzymania amerykańskiego systemu gwarancyjnego ponoszą należące do niego banki i kasy oszczędnościowe. Co roku płacą składki (w odstępach półrocznych), których wysokość zależy od wielkości kapitału i oceny ratingowej poszczególnych banków, według następującego wzoru:

$$P = k \times d$$

gdzie **d** – to wielkość gwarantowanych depozytów w danym banku, a **k** oznacza współczynnik wpłaty wyliczany co pół roku i zależny od wyposażenia kapitałowego i oceny banku dokonanej przez władze nadzorcze.

FDIC dzieli banki członkowskie na trzy kategorie:

1. dobrze dokapitalizowane,
2. wystarczająco dokapitalizowane,
3. nie dokapitalizowane.

Następnie w każdej kategorii wyróżnia się trzy grupy w zależności od oceny ratingowej (A, B, C) przyznanej w systemie CAMELS. Obliczony według tej zasady współczynnik wpłaty rocznej dla poszczególnych kategorii banków oraz kas oszczędnościowych przedstawia tabela 11.

Z doświadczeń zagranicznych

Tabela 11. System opłat FDIC

Bank	A	B	C
Dobrze dokapitalizowany	0,00%	0,03%	0,17%
Wystarczająco dokapitalizowany	0,03%	0,10%	0,27%
Nie dokapitalizowany	0,10%	0,24%	0,10%

Źródło: Raport Roczny FDIC.

Wielkości zawarte w tabeli obowiązują od 1997 r., poprzednie były wyższe i mieściły się w przedziale 0,04–0,31%. Obniżenie wpłat rocznych stało się możliwe, ponieważ środki finansowe zgromadzone w systemie przez FDIC osiągnęły bezpieczną wielkość równą 1,25% gwarantowanych depozytów ogółem. Dzięki temu obecnie ok. 95% wszystkich banków zwolnionych jest z opłaty rocznej.

W przypadku gdy środki z podstawowego źródła finansowania systemu okazałyby się niewystarczające, FDIC może zaciągać pożyczki od skarbu państwa.

FDIC zarządza dwoma różnymi funduszami: Bank Insurance Fund (BIF) oraz Savings & Loans Insurance Fund (SAIF). Wszelkie przychody jak i koszty (także koszty operacji pomocowych) rozliczane są w ramach tych funduszy.

Koszty działań pomocowych razem z innymi kosztami pomniejszają wynik finansowy, który z kolei wpływa na wielkość „zakumulowanego zysku netto”. Jest to wielkość występująca w pasywach funduszy analogiczna do kapitału w podmiotach gospodarczych. Na koniec 2000 r. wielkość „zakumulowanego zysku netto” dla BIF wynosiła 30 755 569 tys. USD.

Tabela 12. Przykładowy rachunek zysków i strat Bank Insurance Fund za rok 2000 (w tys. USD)

Przychody	
Dochody odsetkowe z papierów skarbowych	1 827 404
Wpłaty banków	45 091
Przychody przyszłych okresów i z tytułu wierzytelności podporządkowanych	7 616
Przychody z aktywów przejętych od banków, którym udzielono pomocy	10 077
Inne przychody	15 676
Koszty	
Koszty operacyjne	72 918
Rezerwy na straty wynikające z gwarancji depozytów	(152 962)
Koszty związane z aktywami przejętymi od bankom, którym udzielono pomocy	16 659
Odsetki i inne koszty związane z gwarancjami	8 630
Zysk netto	1 260 619

Źródło: Raport Roczny FDIC 2000.

2.8. Węgry

2.8.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Podstawą działalności National Deposit Insurance Fund (NDIF) jest ustawa o instytucjach kredytowych No. CXII. z 1996 r. Działalność pomocową określa art. 104 tej ustawy. Zgodnie z regulacjami tego artykułu:

- ❖ Fundusz, aby zapobiec konieczności wypłaty depozytów gwarantowanych, może: udzielić bankowi kredytu, pożyczki podporządkowanej, przejąć akcje banku.
- ❖ Działania pomocowe Funduszu muszą być uzgadniane z nadzorem bankowym.
- ❖ Fundusz przy podejmowaniu działań pomocowych zobligowany jest do wyboru takiej metody postępowania, która charakteryzuje się najniższym długoterminowym kosztem dla deponentów, instytucji kredytowych i budżetu państwa.
- ❖ Warunki udzielania pomocy są rynkowe.
- ❖ Pomoc finansowa powinna być odpowiednio zabezpieczona.
- ❖ Suma środków pomocowych nie może przekraczać wysokości potencjalnych wypłat depozytów gwarantowanych.

2.8.2. Praktyka

Dotychczas jedynie raz NDIF skorzystał z możliwości przeprowadzenia akcji sanacyjnej, a mianowicie w przypadku Realbanku Rtc.

Przypadek banku Realbank Rtc jest przykładem złożonych działań podejmowanych przez NDIF. Zła sytuacja banku ujawniła się w połowie 1998, kiedy to raport audytora wykazał, że Realbank „wyczerpał” fundusze własne. Rozważano dwie drogi postępowania: upadłość banku bądź udzielenie mu pomocy. Analiza mniejszego kosztu wskazała na opcję pomocy jako mniej kosztowną. Wielkość wypłat depozytów gwarantowanych sięgnęłaby 12 mld HUF. NDIF zaangażował się finansowo jako inwestor strategiczny w tym banku, dokapitalizowując go w wysokości 3,1 mld HUF. Został zmieniony zarząd banku oraz podjęto działania w celu poprawy sytuacji finansowej. W trakcie działań restrukturyzacyjnych okazało się, że wielokrotne kontrole i audyty przeprowadzane przed dokapitalizowaniem banku nie ujawniły faktycznego stanu finansów banku. Szczególnie duże i nieoczekiwane straty powstały w wyniku oceny wartości aktywów związanych z rozliczeniami banku z firmami od niego zależnymi.

Sytuacja banku ponownie stała się krytyczna. Kolejny raz rozważano dwie drogi postępowania: upadłość i dalsze dokapitalizowanie banku. Tym razem zdecydowano się na upadłość, która nastąpiła w 1999 r. Koszty upadłości były mniejsze w stosunku do pierwotnie szacowanych kosztów (sprzed dokapitalizowania). W trakcie restrukturyzacji bank ograniczył swoją działalność, co skutkowało zmniejszeniem wielkości depozytów. Ostatecznie wypłacono 5,7 mld HUF depozytów.

2.8.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

Działalność węgierskiego systemu gwarancyjnego finansowana jest przez instytucje członkowskie, które ponoszą w związku z tym następujące koszty:

Z doświadczeń zagranicznych

- ❖ opłatę wstępną – w wysokości 0,5% nominalnego kapitału akcyjnego instytucji przystępującej do systemu,
- ❖ opłatę roczną – opłata ta nie może być wyższa niż 0,2% gwarantowanych depozytów w danej instytucji według stanu z końca roku poprzedniego.

W 1998 r. udoskonalono system składek. Podstawowym celem wprowadzanych zmian było powiązanie wysokości składek z wielkością depozytów przyjmowanych przez poszczególne instytucje członkowskie w ten sposób, że im wyższy średni depozyt, tym niższa stawka opłaty.

W 2001 r. średnia stawka opłaty rocznej wynosiła 0,06% i była o 40% niższa w stosunku do roku 2000.

Fundusz ma możliwość różnicowania stawki opłaty – w odniesieniu do szczególnych przypadków może co pół roku ustalić wyższą lub niższą, preferencyjną opłatę. Wyższą opłatę można nałożyć na instytucję, która osiąga niższy od wymaganego współczynnik wypłacalności i/lub opóźnia się ponad 30 dni z wniesieniem opłaty rocznej, lub też prowadzi nadmiernie ryzykowną działalność.

Podstawowym źródłem finansowania działalności funduszu jest jego kapitał. Kapitał ten tworzony jest z zysku. Zysk zaś determinują przychody (w tym głównie opłaty wnoszone przez banki) pomniejszone o koszty (w tym także koszty interwencji finansowych).

2.9. Włochy

We Włoszech działają dwa fundusze gwarantowania depozytów. Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) zajmuje się sektorem banków komercyjnych, Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC) zaś zajmuje się sektorem banków spółdzielczych.

2.9.1. Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)

2.9.1.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Podstawą prawną interwencji pomocowych w formie Purchase & Assumption (P&A) przeprowadzanych przez FITD są art. 28 i 29 statutu FITD.

Artykuł 28 umożliwia dokonywanie transakcji typu Purchase & Assumption. Mówi on: „Fundusz dysponuje rozwiązaniem alternatywnym wobec wypłaty depozytów [...], zakładając że koszty Funduszu byłyby w takiej sytuacji niższe, może on interweniować w formie transferu aktywów i zobowiązań banków lub ich jednostek organizacyjnych lub ogółu majątku i zobowiązań instytucji zaangażowanych”.

Artykuł 29 pozwala na przeprowadzanie akcji pomocowych innych niż w formie P&A:

„1. Fundusz może podejmować interwencje pomocowe wobec członków¹¹⁾ znajdujących pod zarządem komisarycznym, pod warunkiem że istnieją uzasadnione prze-

Bezpieczny Bank

słanki udanej sanacji banku i że koszt dla Funduszu będzie niższy niż byłby w przypadku interwencji po upadłości banku.

1. Interwencje pomocowe Funduszu mogą mieć formę:

- a) kredytów,
- b) gwarancji,
- c) nabycia akcji z prawem do dochodów odsetkowych,
- d) innych form.

2. Interwencja w formie nabycia akcji z prawem do dochodów odsetkowych powinna być ograniczona w czasie do okresu niezbędnego do najkorzystniejszego zadysonowania akcjami”.

Przepisy prawa pozostawiają otwarty katalog dostępnych form pomocy. Można domniemywać, że Fundusz może zastosować dowolny instrument finansowy. Należy jednak przyjąć, że wykorzystanie takiego instrumentu powinno być uzasadnione merytorycznie.

2.9.1.2. Praktyka

Artykuł 29 statutu FITD był wykorzystywany jedynie raz – w 1989 r., kiedy to w kłopotach znalazł się Cassa di Risparmio di Prato.

W owym czasie bank miał portfel kredytowy wielkości 1,5 mld EUR. Z tego ok. 800 mln EUR stanowiły kredyty nieregularne. Posiadał 25 oddziałów. Kapitał banku wynosił 130 mln EUR, a strata bilansowa 90 mln EUR.

Początek interwencji opierał się na pomocy płynnościowej dla banku. FITD udzielił mu nisko oprocentowanej pożyczki w kwocie 200 mln EUR. Ponieważ pożyczka okazała się niewystarczającym środkiem pomocowym, FITD postanowił dodatkowo udzielić bankowi gwarancji w wysokości 300 mln EUR.

Działania te okazały się niewystarczające. Stale pogarszająca się kondycja banku wynikała z rosnących strat na portfelu kredytowym.

Pojawiające się coraz większe straty spowodowały konieczność dalszego zaangażowania FITD w sanację Cassa di Risparmio di Prato. Kolejnym krokiem było dokapitalizowanie banku w kwocie 200 mln EUR. Nabycie akcji spowodowało, że FITD stał się inwestorem strategicznym w sanowanym banku.

Zakończeniem procesu sanacji było sprzedanie posiadanych akcji bankowi Monte dei Paschi di Siena za 80 mln EUR. Oznaczało to stratę 120 mln EUR, jaką FITD poniósł na zakupie i sprzedaży sanowanego banku.

2.9.1.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

Włoski system gwarantowania depozytów jest oparty na funduszu *ex post*, a środki potrzebne na interwencje (czyli na akcje sanacyjne oraz wypłaty gwarancyjne) zbierane są od banków w chwili zaistnienia takiej potrzeby.

Banki są zobowiązane do udostępnienia (w razie potrzeby) FITD od 0,4% do 0,8% ogólnej wielkości zobowiązań. Dokładną wysokość stawki, według której ustala się wielkość środków, z których może skorzystać FITD, ustala Zgromadzenie General-

Z doświadczeń zagranicznych

ne na wnioszek zarządu. Jeżeli na skutek podejmowanych interwencji wielkość dostępnych środków spadnie poniżej 0,4% zobowiązań ogółem, banki są zobligowane do osiągnięcia tej wielkości w ciągu 4 lat.

Oddzielnie finansowane są koszty działalności biur FITD. Koszty te pokrywa się z odrębnych opłat. Kwoty płacone przez banki na rzecz FITD bez względu na to, czy dotyczą pokrycia wydatków operacyjnych, czy też służą finansowaniu interwencji podejmowanych przez FITD, ustala się w proporcji do udziału zobowiązań poszczególnych banków w ogólnej kwocie zobowiązań sektora bankowego.

Włoski system oparty jest na założeniu zróżnicowanej stawki opłat na rzecz Funduszu. Przy wykorzystaniu zaplecza analitycznego realizowany jest system, zgodnie z którym banki obciążone większym ryzykiem ponoszą większe koszty funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.

System oceny banków jest rozwiązaniem oryginalnym i opartym na jasnym i przejrzystym, choć skomplikowanym, algorytmie.

System FITD jest systemem *ex post* zakładającym całkowitą odrębność finansową funduszy przeznaczonych na interwencje (każdego rodzaju w tym pomocowe) oraz zasad finansowania samej instytucji. Środki na interwencje pomocowe pozyskiwane są od banków bezpośrednio przed działaniem w wysokości odpowiadającej dokładnie wielkości interwencji. O tym, co się dzieje z przychodami wynikającymi z takich interwencji, mówi art. 30 statutu:

„1. Aktywa i wszelkie inne dobra przejęte lub odzyskane w efekcie interwencji są niezwłocznie przekazywane członkom Funduszu, zgodnie z ich udziałem w środkach przekazanych na interwencję.

2. W przypadku dochodów odsetkowych z akcji lub gdy wskazują na to korzyści ekonomiczne, Zarząd może zdecydować, że aktywa i inne dobra tak przejęte lub odzyskane mogą czasowo pozostać w Funduszu”.

Regulacje statutowe stanowią więc, że środki pozyskane przez Fundusz w wyniku podejmowanych interwencji, co do zasady, wracają do banków. Nie pojawia się więc kwestia rozliczania strat wynikających z interwencji. Jeżeli takie są, to objawiają się tym, że banki więcej środków przekazują do Funduszu, niż potem odyskują.

2.9.2. Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC)

2.9.2.1. Podstawy prawne – dostępne formy działań pomocowych

Podstawy prawne interwencji pomocowych regulowane są w statucie FGDCC w art. 33, 34, 35 i 36.

Zgodnie z tymi przepisami:

- ❖ Fundusz może (jako rozwiązanie alternatywne wobec wypłaty depozytów) interweniować w porozumieniu z likwidatorem banku, angażując się w operacje transferu aktywów i zobowiązań (P&A). Interwencja taka musi być oczywiście mniej kosztowna niż wypłata depozytów oraz zaaprobowana przez bank centralny.

Bezpieczny Bank

- ❖ Jeżeli bank znajduje się pod zarządem komisarycznym, Fundusz może interweniować na prośbę zarządcy komisarycznego, za zgodą nadzoru bankowego i po uzyskaniu zgody banku centralnego. Pomoc jest udzielana w celu integracji planów sanacyjnych. Koszty interwencji powinny być niższe niż koszty wypłat depozytów gwarantowanych. W wyjątkowych wypadkach decyzję o pomocy może podjąć prezes FGDC po konsultacji z przewodniczącym Rady Audytorów za zgodą wiceprezesa i co najmniej trzech członków Zarządu oraz banku centralnego. Tak podjęta decyzja musi być zaaprobowana przez Komitet Wykonawczy.
- ❖ W sytuacji, gdy w banku nie ma zarządu komisarycznego, pomoc finansowa może być udzielana na wniosek zarządu banku, jeżeli bank ten znajduje się w sytuacji kryzysowej. Wniosek powinien być poparty opinią rady nadzorczej banku, a także audytem.
- ❖ Interwencje pomocowe mogą mieć formę:
 - pożyczek udzielanych na warunkach preferencyjnych lub restrykcyjnych,
 - gwarancji, których warunki mogą również być preferencyjne lub restrykcyjne,
 - nabycia wierzytelności lub innych aktywów,
 - innych form pomocy, które Zarząd uzna za odpowiednie i zostaną one zaproponowane przez Komitet Wykonawczy.

2.9.2.2. Praktyka

FGDC podejmował znacznie więcej działań pomocowych niż FITD. Od 1997 r. interweniował 12 razy, w tym raz była to wypłata środków gwarantowanych, 7 razy uczestniczył w transakcjach typu Purchase & Assumption (P&A), 4 razy przeprowadzono interwencje pomocowe.

Do działań pomocowych należy zaliczyć oprócz 4 transakcji pomocowych sensu stricto także niektóre transakcje P&A, które wymagały wsparcia finansowego ze strony Funduszu. Na przeprowadzonych ogółem 7 transakcji typu P&A, w przypadku 5 występowało wsparcie finansowe Funduszu. Można zatem przyjąć, że FGDC od 1997 r. przeprowadził 11 interwencji pomocowych.

Lista transakcji P&A i pozostałych działań pomocowych:

- ❖ 11 lipca 1997 r. w stan upadłości z uwagi na niewypłacalność postawiono Banca di Credito Cooperativo del Medio Potentino (Potenza). Fundusz znalazł jednak bank (BancApulia) zainteresowany przejęciem aktywów i zobowiązań banku. Różnicę między wartością aktywów i zobowiązań pokrył Fundusz i przekazał bankowi BankApulia kwotę 7,5 mld lirów (3,9 mln EUR).
- ❖ 3 lipca 1997 r. w stan upadłości z uwagi na niewypłacalność postawiono Banca di Credito Cooperativo del Savuto (Cosenza). Fundusz znalazł bank (Banca di Credito Cooperativo di Dipignano) zainteresowany przejęciem aktywów i zobowiązań banku upadłego. Różnicę między wartością aktywów i zobowiązań pokrył Fundusz i przekazał bankowi Banca di Credito Cooperativo di Dipignano kwotę 582 mln lirów (0,3 mln EUR).
- ❖ 22 marca 1998 r. w stan upadłości z uwagi na niewypłacalność postawiono Banca di Credito Cooperativo di Val Vibrata (Teramo). Fundusz znalazł bank (Banca di Credito Cooperativo „Picena Truentina”) zainteresowany przejęciem aktywów

Z doświadczeń zagranicznych

i zobowiązań banku upadłego. Różnicę między wartością aktywów i zobowiązań pokrył Fundusz i przekazał bankowi Banca di Credito Cooperativo „Picena Truentina” kwotę 9,8 mld lirów (5,1 mln EUR). Zgodnie z art. 36 statutu FGDC, 50% kwoty pomocy zostało wyasygnowane przez banki spółdzielcze stowarzyszone w lokalnej federacji Abruzzo i Molise w której stowarzyszony był również Banca di Credito Cooperativo di Val Vibrata.

- ❖ W 1999 r. na podstawie programu sanacyjnego FGDC przyznał bankowi Banca di Credito Cooperativo „Sen. Pietro Grammatico” di Paceco (Trapani) nieoprocentowaną pożyczkę w kwocie 3 mld lirów (1,5 mln EUR) na okres pięciu lat. Zgodnie z art. 36 statutu FGDC, 50% kwoty pomocy zostało wyasygnowane przez banki spółdzielcze stowarzyszone w lokalnej federacji Sycylii, w której stowarzyszony jest Banca di Credito Cooperativo „Sen. Pietro Grammatico” di Paceco (Trapani).
- ❖ 11 stycznia 2001 r. w stan upadłości z uwagi na niewypłacalność postawiono Banca di Credito Cooperativo del Baianese (Avellino). Fundusz nie znalazł banku zainteresowanego przejęciem aktywów i zobowiązań wymienionego banku. Ostatecznie Fundusz zdecydował się dofinansować likwidowany bank kwotą 1,5 mld lirów (0,8 mln EUR).
- ❖ 28 lipca 2000 r. Fundusz udzielił Banca di Credito Cooperativo di Pachino (Siracusa) gwarancji w wysokości 5 mld lirów (2,6 mln EUR). Pomoc była udzielona na podstawie planu restrukturyzacji banku. Gwarancja dotyczyła obligacji wyemitowanych przez bank a objętych przez Banca di Credito Cooperativo di Sesto S. Giovanni (Milano)
- ❖ W lutym 2001 r. Fundusz udzielił gwarancji w wysokości 5 mld lirów (2,6 mln EUR) nowo powstałemu Banca di Credito Cooperativo dei Comuni Cilentani – Moio della Civitella (Salerno). Bank ten powstał wcześniej w wyniku fuzji czterech banków spółdzielczych (Moio della Civitella, Alento, Castellabate, Copersito Cilento). Gwarancja dotyczyła obligacji wyemitowanych przez bank i zakupionych przez Banca di Credito Cooperativo di Treviglio e Geradadda-Treviglio (Bergamo).
- ❖ W listopadzie 2001 r. Fundusz udzielił gwarancji w wysokości 2,5 mln EUR dla Banca di Credito Cooperativo S. Marco di Calatabiano (Catania). Gwarancje tak jak w poprzednich wypadkach dotyczyły wyemitowanych obligacji zakupionych przez Banca di Credito Cooperativo di Calcio e Covo – Calcio (Bergamo).

Ogółem na działania pomocowe Fundusz przeznaczył 16,7 mln EUR. Z tego część kwoty wyasygnowały lokalne zrzeszenia banków spółdzielczych.

2.9.2.3. Źródła finansowania i zasady pokrywania strat

Fundusz banków spółdzielczych Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDC), podobnie jak Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) opiera swoje finansowanie na systemie *ex post*. Banki uczestniczące w systemie są zobowiązane do wyodrębnienia i utrzymywania środków w wysokości 0,80%

Bezpieczny Bank

depozytów. Środki te, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, mogą zostać wykorzystane na interwencje Funduszu.

Podobnie jak w przypadku FITD istnieje rozdzielność środków finansowych przeznaczonych na interwencje oraz finansów samego FGDC. Jeżeli środki pozyskane na interwencje przyniosą jakiś dochód, wtedy środki odzyskane w taki sposób muszą być zwracane bankom. Art. 30 statutu FGDC stanowi:

„[...] wszystkie aktywa, pozyskane w wyniku interwencji [...] są przekazywane bankom zgodnie z ich udziałem we wpłatach, [...] jeżeli nie wystąpią szczególne okoliczności i przewiduje się konieczność dokonania kolejnych wpłat”.

Stąd też straty powstające w wyniku interwencji pomocowych objawiają się różnicą między wysokością środków wpłaconych przez banki a wysokością środków odzyskanych po zakończeniu akcji pomocowej.

3. Podsumowanie

Praktyka wyznaczania dostępnych form interwencji finansowych nie jest ujednolicona. Czasami stosuje się zamknięty katalog możliwych do zastosowania form pomocy finansowej. Niekiedy zaś prawodawca przyjmuje formułę dowolności, zakładając, że za wybór konkretnych form pomocy odpowiadają władze instytucji gwarancyjnej.

Podsumowując, należy podkreślić, że istnieją dwa podstawowe modele finansowania i rozliczania działalności pomocowej.

Pierwszy model opiera się na jedności finansowo-organizacyjnej funduszy przeznaczonych na interwencje oraz instytucji tymi funduszami zarządzającymi. W tym wypadku wszystkie wpływy finansowe do instytucji zarządzającej systemem traktowane są jako jej przychody. Model ten zakłada także nierozróżnianie kosztów. Stąd wszystkie koszty, w tym także koszty interwencji finansowych, traktowane są jednakowo. Pomniejszają one zysk instytucji, a w następnej kolejności jej kapitał. W tym przypadku kapitał instytucji (choć różnie nazywany) stanowi główne źródło wypłat, a więc *de facto* jest funduszem w rozumieniu funduszu zbieranego *ex ante*. Można wymienić różne warianty tego rozwiązania, np. jedna instytucja zarządza większą liczbą funduszy, ale każdy z nich jest rozliczany w formule modelu pierwszego (opisanego powyżej).

Drugi model, dużo rzadszy (dostępne informacje wskazują, że jedynym tego typu rozwiązaniem są dwa systemy włoskie), przyjmuje rozdzielenie finansowe środków przeznaczonych na interwencje oraz środków wykorzystywanych przez instytucję gwarantującą depozyty. Model ten wystąpił w systemach *ex post*. W tym wypadku środki przeznaczone na interwencje pozyskiwane są od banków bezpośrednio przed interwencją. Wszelkie przychody wynikające z operacji finansowych dokonywanych w ramach interwencji są, co do zasady, zwracane bankom. Stąd też jeżeli na działaniach interwencyjnych powstaną straty, banki otrzymają mniej, niż wpłaciły.

Z doświadczeń zagranicznych

Tabela 13. Dostępne formy interwencji pomocowych

Kraj	Dostępne formy działań pomocowych
Dania	dostarczenie kapitału gwarancje
Francja	brak ograniczeń
Hiszpania	subwencje gwarancje dla instytucji przejmującej bank pożyczki na dogodnych warunkach pożyczki podporządkowane nabywanie niskiej jakości aktywów dokapitalizowanie banku
Japonia	dotacje finansowe pożyczki lub depozyty składane w banku nabycie aktywów gwarancje lub przejęcie zobowiązań nabycie akcji uprzywilejowanych pokrycie strat
Korea Płd.	dowolna forma w praktyce: zakup akcji, dofinansowanie fuzji banków, nabycie aktywów bankowych
Meksyk	nabycie akcji udzielenie pożyczki podporządkowanej przejęcie zobowiązań udzielenie pożyczki nabycie aktywów
Stany Zjednoczone	szeroki zakres operacji finansowych dokonywanych w ramach transakcji P&A
Węgry	udzielanie kredytu pożyczka podporządkowana przejęcie akcji banku
Włochy	otwarty katalog dostępnych form

Źródło: Opracowanie własne.

Przypisy

- ¹⁾ A.M. Santomero, P. Hoffman, *Problem Bank Resolution: Evaluating the Options*, The Wharton School University of Pennsylvania, 1998.
- ²⁾ Dane uzyskane z Duńskiego Funduszu Gwarancyjnego.
- ³⁾ Poza działalnością obowiązkową, jaką jest wypłata gwarantowanych depozytów.
- ⁴⁾ *Kryzisy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, pr. zbior. pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, PWE, Warszawa 2002, s. 74.

Bezpieczny Bank

- ⁵⁾ A. De Juan, *Dealing with a problem banks: the case of Spain (1978–1984)*, w: *Transformation of the banking system: portfolio restructuring, privatisation and the payment system*, OECD, Paris 1993, s. 120–121.
- ⁷⁾ Komitet jest najwyższym organem decyzyjnym w strukturze organizacyjnej KDIC. Obecnie tworzy go 9 osób, wśród których jest prezes KDIC, przedstawiciele ministerstw: finansów i gospodarki oraz planowania i budżetu, wiceprezes banku narodowego oraz przedstawiciel nadzoru bankowego. Do 1 stycznia 2001 r. w Komitecie zasiadali również reprezentanci 7 związków sektora finansowego.
- ⁶⁾ Bilans w układzie oryginalnym.
- ⁸⁾ Banki są tylko jednym z 6 rodzajów instytucji finansowych, którym KDIC udziela wsparcia.
- ⁹⁾ Pożyczki udzielone bankowi powinny zostać zabezpieczone na akcjach tego banku.
- ¹⁰⁾ W 1991 r. uchwalono nowelizację ustawy, w praktyce jeszcze dwie transakcje tego typu przeprowadzono w 1992 r.
- ¹¹⁾ Czyli banków.